

Allgemeiner Teil

1 Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2022

Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die Haushaltsrechnung und die Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2022 geprüft. Er stellte dabei keine bedeutsamen Abweichungen zwischen den in den Rechnungen und den in den Büchern aufgeführten Beträgen fest. Dies gilt auch für die Sondervermögen. Um zu prüfen, inwieweit die Einnahmen und Ausgaben des Bundeshaushalts ordnungsgemäß belegt waren, setzte der Bundesrechnungshof ein mathematisch-statistisches Verfahren ein. Danach lag der Anteil nicht ordnungsgemäß belegter Buchungen bei 2,2 %.

Das Haushaltsgesetz 2022 sah Einnahmen und Ausgaben von 495,8 Mrd. Euro bei einer Nettokreditaufnahme von 138,9 Mrd. Euro vor ([vgl. Tabelle 1.1](#)). Die geplante Nettokreditaufnahme überstieg den nach der Schuldenregel maximal zulässigen Wert von 23,2 Mrd. Euro. Das Parlament nahm erneut die Ausnahmeklausel für außergewöhnliche Notsituationen gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 Grundgesetz in Anspruch. Eine Entnahme aus der Rücklage, die noch immer Kreditermächtigungen von 48,2 Mrd. Euro enthält, war weiterhin nicht geplant.

Nach dem völkerrechtswidrigen russischen Angriff gegen die Ukraine prägten die Folgen des Krieges den Bundeshaushalt zunehmend. Um das sicherheitspolitische Interesse Deutschlands zu sichern, errichtete der Gesetzgeber das „Sondervermögen Bundeswehr“ und stattete es mit einer Kreditermächtigung von 100 Mrd. Euro aus. Zudem änderte er das Grundgesetz, damit diese Kreditaufnahme nicht auf die Schuldenregel angerechnet wird.

Darüber hinaus richtete der Gesetzgeber den Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF Energiekrise) neu aus, um die Auswirkungen von Energiepreissteigerungen auf Unternehmen und private Haushalte abzumildern. Er stattete ihn mit einer Kreditermächtigung von 200 Mrd. Euro aus, die der WSF Energiekrise im Jahr 2022 vollständig ausschöpfte. Auch dabei nahm der Deutsche Bundestag die Ausnahmeklausel für außergewöhnliche Notsituationen nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 Grundgesetz in Anspruch. Der Bundesrechnungshof hält dieses Vorgehen für problematisch. Er kritisiert insbesondere, dass die erneute Mittelbereitstellung in einem Sondervermögen die bereits bestehende Intransparenz des Bundeshaushalts weiter verstärkt. Zudem verstößt die Kreditaufnahme „auf Vorrat“ gegen den verfassungsmäßigen

Grundsatz der Jährlichkeit. Den für den Notlagen-Beschluss zwingend erforderlichen zeitlichen Veranlassungszusammenhang sieht der Bundesrechnungshof – zumindest teilweise – als nicht gegeben an.

Der Bundeshaushalt 2022 schloss mit einer Nettokreditaufnahme von 115,4 Mrd. Euro ab. Dabei lagen die Gesamtausgaben und die Gesamteinnahmen mit 481,3 Mrd. Euro um 14,5 Mrd. Euro unter dem Soll. Der negative Finanzierungssaldo lag bei 116,0 Mrd. Euro ([vgl. Abbildung 1.1](#)). Er bewegte sich damit in den letzten drei Jahren jeweils im dreistelligen Milliardenbereich. Gleichzeitig haben sich die Rahmenbedingungen für eine finanzwirtschaftliche Erholung im Vergleich zum Zeitraum nach der Finanz- und Wirtschaftskrise deutlich verschlechtert. Steigende Zinsen sowie die finanziellen Folgen des Ukraine-Krieges erschweren eine wesentliche Verbesserung der Finanzlage des Bundes. Der Bund muss daher konsequent finanzpolitische Prioritäten setzen, wenn er künftig die Obergrenze der Schuldenregel wieder einhalten will.

Die zulässige Nettokreditaufnahme wurde im Haushaltsjahr 2022 um 276,4 Mrd. Euro überschritten ([vgl. Tabelle 1.3](#)). Davon entfallen auf den Bundeshaushalt 97,0 Mrd. Euro und auf den WSF Energiekrise 179,4 Mrd. Euro. Dadurch wachsen die Tilgungsverpflichtungen aus den Notlagenkrediten der Haushaltsjahre 2020 bis 2022 auf 11,6 Mrd. Euro jährlich an und belasten die Bundeshaushalte ab dem Jahr 2028. Hinzu kommen ab dem Jahr 2031 Tilgungsverpflichtungen für den WSF Energiekrise von jährlich 5,8 Mrd. Euro ([vgl. Tabelle 1.4](#)).

Um finanzwirtschaftliche Spielräume für diese Tilgungsverpflichtungen zu schaffen, muss die Bundesregierung die Nettokreditaufnahmen in den kommenden Jahren deutlich einschränken. Mit dem Bundeshaushalt 2023 will sie bei einer Nettokreditaufnahme von 45,6 Mrd. Euro die Schuldengrenze wieder einhalten. Die tatsächliche Nettokreditaufnahme im Haushaltsjahr 2023 liegt aber weitaus höher. Die vorgesehene Entnahme aus der Rücklage von 40,5 Mrd. Euro wird zwar als Einnahme im Bundeshaushalt gebucht und reduziert rechnerisch die für den Haushaltsausgleich erforderliche Nettokreditaufnahme. Dennoch müssen die Mittel durch eine weitere, im Haushalt nicht abgebildete Kreditaufnahme beschafft werden. Auch die Kreditbedarfe diverser Sondervermögen werden nicht mehr im Bundeshaushalt berücksichtigt. Die in Sondervermögen „geparkten“ Ausgabeermächtigungen sind der Schuldenregel entzogen, wenn der Bund bei ihrer Inanspruchnahme Kredite aufnehmen muss. Der Bundesrechnungshof hält das – auch im Hinblick auf die Zielrichtung der Schuldenregel, die Verschuldung der öffentlichen Haushalte dauerhaft auf ein notwendiges Minimum zu begrenzen – für fragwürdig. Zudem sieht er hierin einen Widerspruch zu wesentlichen Haushaltsgrundsätzen, z. B. der Einheit und Jährlichkeit des Haushalts.

Die Haushaltsrechnung weist für das Haushaltsjahr 2022 insgesamt Einnahmeausfälle des Bundes von 3,1 Mrd. Euro aus. Davon entfallen 1,1 Mrd. Euro auf die Geschäftsbereiche der Bundesministerien ([vgl. Tabelle 1.5](#)). Der Bundesrechnungshof hat bei verschiedenen Prüfungen festgestellt, dass Bundesministerien und ihre nachgeordneten Behörden Forderungen oft nicht ordnungsgemäß gebucht und Einnahmeausfälle nicht zuverlässig gemeldet hatten. Die Übersicht „Einnahmeausfälle des Bundes“ als Anlage zur Haushaltsrechnung war in den letzten Jahren nie vollständig und richtig.

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben lagen im Jahr 2022 bei 9,6 Mrd. Euro und damit unter denen des Vorjahres ([vgl. Abbildung 1.3](#)). Der hohe Vorjahreswert entstand jedoch fast ausschließlich durch eine außerplanmäßige Zuweisung an den Aufbauhilfefonds 2021. Gegenüber den Jahren 2018 bis 2020 haben sich die über- und außerplanmäßigen Ausgaben mehr als verzehnfacht.

Mit Abschluss des Haushaltsjahres 2022 betragen die übertragbaren Mittel 40,9 Mrd. Euro. Damit waren sie immer noch fast doppelt so hoch wie vor der Corona-Pandemie ([vgl. Abbildung 1.4](#)). Von den in das Haushaltsjahr 2022 übertragbaren flexibilisierten Mitteln von 5,9 Mrd. Euro bildeten die Ressorts 5,0 Mrd. Euro Ausgabereste. Über fast 85 % der nicht abgeflossenen Mittel wollten sie demnach in künftigen Jahren weiter verfügen. Damit wurde der Maßgabebeschluss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) – wie im Vorjahr – knapp eingehalten.

Im Haushalt 2022 waren Verpflichtungsermächtigungen von 153,8 Mrd. Euro enthalten. Sie lagen damit leicht unter dem Niveau des Vorjahres, aber noch immer deutlich höher als im Jahr 2019 vor der Corona-Pandemie. Tatsächlich durch Verpflichtungen in Anspruch genommen wurden 80,3 Mrd. Euro. Der niedrige Ausnutzungsgrad von 52 % bei den Verpflichtungsermächtigungen zeugt von fehlender Etatreife ([vgl. Abbildung 1.6](#)). Die Ressorts sind aufgefordert, Verpflichtungsermächtigungen nur in der Höhe zu veranschlagen, in der sie zur Erfüllung der Aufgaben tatsächlich notwendig sind.

Aus den bis zum Jahresende 2022 eingegangenen Verpflichtungen sind in den kommenden Haushaltsjahren Ausgaben von 306,0 Mrd. Euro zu leisten ([vgl. Abbildung 1.7](#)). Sie stellen erhebliche Vorbelastungen für künftige Haushaltsjahre dar ([vgl. Abbildung 1.8](#)).

Daneben sind weitere große Teile des Bundeshaushalts langfristig gebunden. Gemeinsam mit Sozialausgaben, Personalausgaben sowie Zinsausgaben machen darüber hinaus eingegangene Verpflichtungen im Haushaltsjahr 2023 fast 90 % des infolge der Schuldenregel rechnerisch zulässigen Ausgabevolumens aus ([vgl. Abbildung 1.9](#)).

Der Bundeshaushalt ist also in weiten Teilen versteinert, große Teile sind durch den Haushaltsgesetzgeber zumindest kurzfristig nicht beeinflussbar. Künftig werden auch die Tilgungsverpflichtungen den Handlungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers weiter einengen. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) bleibt angesichts der anhaltend angespannten Haushaltslage aufgefordert, zu den jährlichen Haushaltsberatungen die verbleibenden Gestaltungsspielräume detailliert darzulegen.

Auf Selbstbewirtschaftungskonten des Bundes lagen Ende 2022 nicht verbrauchte Selbstbewirtschaftungsmittel von 5,4 Mrd. Euro ([vgl. Abbildung 1.10](#)). Der Gesamtbestand erhöhte sich damit gegenüber dem schon hohen Niveau des Vorjahres um 20 %. Die Mittel verteilten sich auf zehn Einzelpläne. Einen deutlichen Schwerpunkt bilden weiterhin die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM), das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) sowie erstmals das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg). Dass die Selbstbewirtschaftung eine sparsame Mittelverwendung fördert, ist nach wie vor nicht erwiesen.

Die Vermögensrechnung bildet Vermögen und Schulden des Bundes nur teilweise ab. Seit einigen Jahren ergänzt das BMF das Zahlenwerk schrittweise. Wichtige Positionen für eine vollständige Vermögensrechnung fehlen weiterhin. Andere wesentliche Vermögenspositionen sind noch nicht wertmäßig erfasst. Dazu gehören das Immobilienvermögen, das Infrastrukturvermögen sowie das bewegliche Sachvermögen. Auch geben bereits ausgewiesene Positionen teilweise nur bedingt die tatsächliche Vermögenslage wieder. Das BMF beabsichtigt, die Vermögensrechnung weiter zu vervollständigen. So prüft es derzeit, welche Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung einbezogen werden können. Im Ergebnis einer Ressortabfrage sind dies nach Einschätzung des BMF insbesondere die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, die Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost und die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes dürfte die Einbeziehung dieser Bundesanstalten die Aussagefähigkeit der Vermögensrechnung erhöhen.

Das Vermögen des Bundes sank im Haushaltsjahr 2022 um 42,1 Mrd. Euro auf 443,4 Mrd. Euro. Die Schulden des Bundes erhöhten sich gegenüber dem Anfangsbestand unterjährig um 172,7 Mrd. Euro auf 2 619,3 Mrd. Euro ([vgl. Tabelle 1.8](#)).

Der Bundesrechnungshof hat schon in der Vergangenheit regelmäßig darauf hingewiesen, dass an die Einrichtung und Aufrechterhaltung von Sondervermögen ein strenger Maßstab anzulegen ist. Bei den in den letzten Jahren neu eingerichteten Sondervermögen sah er diese Voraussetzungen oft als nicht erfüllt an. Zudem erfüllen Sondervermögen die mit ihnen verbundenen Erwartungen oft nicht. So wurden beim Investitions- und Tilgungsfonds (ITF) – trotz günstiger finanzwirtschaftlicher Rahmenbedingungen und guter Tilgungsabsichten – die Chancen eines zügigen Schuldenabbaus in den letzten zehn Jahren vergeben ([vgl. Abbildung 1.11](#)).

Für haushaltsrechtlich bedenklich hält der Bundesrechnungshof vor allem die bei einigen Sondervermögen auftretende zeitliche Spreizung zwischen der haushaltmäßigen und der kassenmäßigen Belastung des Bundeshaushalts. Durch das buchmäßige Vorziehen von Ausgaben im Bundeshaushalt und das damit verbundene Aufbewahren von Kreditermächtigungen im Sondervermögen werden tragende Haushaltsgrundsätze verletzt.

Das BMF teilte diese Einschätzung bisher nicht. Es sah auch in der vorgezogenen Kreditaufnahme für den Wirtschaftsstabilisierungsfonds keinen Konflikt mit wesentlichen Haushaltsgrundsätzen. Insofern bestanden – wie schon bei der Übertragung einer Kreditermächtigung auf den damaligen Energie- und Klimafonds im Jahr 2021 – unterschiedliche Rechtsauffassungen.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 15. November 2023 zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 die Rechtsauffassung des Bundesrechnungshofes bestätigt. Es hat entschieden, dass die Übertragung der Kreditermächtigung von 60 Mrd. Euro auf den damaligen Energie- und Klimafonds nicht verfassungskonform und nichtig ist. Mit dem Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz seien tragende Haushaltsgrundsätze, wie die der Jährlichkeit, Jährigkeit, Fälligkeit und Vorherigkeit, verletzt worden. Das Urteil des

Bundesverfassungsgerichts hat nach Auffassung des Bundesrechnungshofes auch Auswirkungen auf andere unechte Sondervermögen, insbesondere den WSF Energiekrise.

1.1 Mitteilung nach § 97 Absatz 2 Nummer 1 BHO

Bei der Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung 2022 stellte der Bundesrechnungshof keine bedeutsamen Abweichungen zwischen den in den Rechnungen aufgeführten und den in den Büchern nachgewiesenen Beträgen fest. Das gilt auch für die Sondervermögen.

Die Einnahmen und Ausgaben des Bundes waren im Allgemeinen ordnungsgemäß belegt. Dies ergab eine stichprobenweise Prüfung. Der Bundesrechnungshof nutzte dazu ein mathematisch-statistisches Verfahren, mit dem auch Aussagen über die ordnungsgemäße Belegung der Buchungsfälle des Bundes insgesamt möglich sind. Für seine Prüfung bestimmte er aus den im zentralen automatisierten Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (HKR-Verfahren) nachgewiesenen Einzelbuchungen 1 980 Buchungsfälle durch eine Zufallsauswahl. 2,2 % der geprüften Buchungsfälle wiesen wesentliche, meist formale Fehler auf. Daraus lässt sich schließen, dass der Anteil nicht ordnungsgemäß belegter Zahlungen **aller** im HKR-Verfahren nachgewiesenen Einzelbuchungen mit hoher Wahrscheinlichkeit ebenfalls in diesem Bereich liegt.¹

Die festgestellten wesentlichen Fehler betrafen insbesondere

- unvollständige begründende Unterlagen und
- Auszahlungen in unzutreffender Höhe.

Die Fehlerquoten der letzten drei Haushaltsjahre sind allerdings nicht uneingeschränkt mit den Fehlerquoten der Jahre davor zu vergleichen. Im April 2020² hat das BMF Hinweise zur Bewirtschaftung von Ausgaben unter den besonderen Bedingungen der Corona-Pandemie gegeben. Darin hat es u. a. auf die Regelung des § 34 Absatz 2 Satz 1 BHO Bezug genommen, nach der Ausgaben nicht eher geleistet werden dürfen, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind. Diese Regelung bedeute nicht, dass Zahlungen regelmäßig nur zum spätestmöglichen rechtlich zulässigen Zeitpunkt veranlasst werden dürfen. Auch die Einbeziehung von Überlegungen zur Milderung der Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Zahlungsempfänger sei bei der Festlegung von Auszahlungsterminen legitim und nicht zu beanstanden. Der Bundesrechnungshof hat seinen Prüfmaßstab an diesen Hinweis angepasst.

¹ Die Fehlerquote aller im HKR-Verfahren nachgewiesenen Einzelbuchungen (Grundgesamtheit) liegt ohne Berücksichtigung von Schichtungseffekten bei einem Konfidenzniveau von 95 % zwischen 1,53 und 2,81 %. Ein Konfidenzniveau von 95 % besagt, dass ein statistisch berechneter Wert (hier die Fehlerquote der geprüften Stichprobenelemente) mit einer 95-prozentigen Wahrscheinlichkeit auch für alle Einzelbuchungen (Grundgesamtheit) innerhalb eines errechneten Konfidenzintervalls (hier zwischen 1,53 und 2,81 %) liegt.

² Vgl. E-Mail des BMF vom 8. April 2020 mit Hinweisen zum § 34 Absatz 2 Satz 1 BHO sowie zu § 56 Absatz 1 BHO und zur Liquiditätsplanung des Bundes.

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

Besondere Erkenntnisse, die der Bundesrechnungshof bei der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes erlangte (§ 97 Absatz 2 Nummer 2 BHO), werden in den nachfolgenden Teilen dieser Bemerkungen dargestellt.

1.2 Haushaltsvollzug 2022

Das Haushaltsgesetz 2022 vom 19. Juni 2022 sah Einnahmen und Ausgaben von 495,8 Mrd. Euro bei einer Nettokreditaufnahme von 138,9 Mrd. Euro vor. Da die geplante Nettokreditaufnahme den nach der Schuldenregel maximal zulässigen Wert von 23,2 Mrd. Euro überstieg (vgl. Nummer 1.3.4), nahm das Parlament erneut die Ausnahmeklausel für außergewöhnliche Notsituationen gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 Grundgesetz in Anspruch. Eine Entnahme aus der Rücklage³, die noch immer Kreditermächtigungen von 48,2 Mrd. Euro enthält, war weiterhin nicht geplant. Lediglich die Rücklage für Rüstungsinvestitionen⁴ von 0,5 Mrd. Euro sollte aufgelöst werden.

Der Bundesrechnungshof hat bereits mehrfach darauf hingewiesen, dass die aus Überschüssen der Haushalte 2015 bis 2019 gebildete Rücklage nicht „werthaltig“ ist. Sie besteht lediglich aus Kreditermächtigungen, die – bei ihrer Inanspruchnahme – nicht auf die für die Schuldenregel relevante Kreditaufnahme des Bundes angerechnet werden. Spätestens die mit der Corona-Pandemie einhergehenden erheblichen finanziellen Belastungen hätten einen zwingenden Anlass geboten, die Rücklage aufzulösen.

Der Haushaltsvollzug des Jahres 2022 war im ersten Halbjahr geprägt durch die vorläufige Haushaltsführung, die einen dämpfenden Einfluss auf das Ausgabenverhalten hatte. Nach dem völkerrechtswidrigen russischen Angriff gegen die Ukraine am 24. Februar 2022 prägten die Folgen des Kriegs den Bundeshaushalt zunehmend. Um das sicherheitspolitische Interesse Deutschlands zu sichern, errichtete der Gesetzgeber das „Sondervermögen Bundeswehr“ und stattete es mit einer Kreditermächtigung von 100 Mrd. Euro aus. Zudem änderte er das Grundgesetz, damit diese Kreditaufnahme nicht auf die Schuldenregel angerechnet wird.⁵

Darüber hinaus richtete der Gesetzgeber den WSF Energiekrise neu aus, um die Auswirkungen von Energiepreisteigerungen auf Unternehmen und private Haushalte abzumildern. Er

³ Ehemalige Rücklage „zur Finanzierung von Belastungen im Zusammenhang mit der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen“. Mit dem ersten Nachtragshaushaltsgesetz 2020 wurde die Zweckbestimmung aufgehoben.

⁴ „Rücklage für eine bessere überjährige Planungs- und Finanzierungssicherheit für Rüstungsinvestitionen“.

⁵ Gesetz zur Finanzierung der Bundeswehr und zur Errichtung eines „Sondervermögens Bundeswehr“ und zur Änderung der Bundeshaushaltsordnung vom 1. Juli 2022 (BGBl. Jahrgang 2022 Teil I Nummer 23) und Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 87a) vom 28. Juni 2022 (BGBl. Jahrgang 2022 Teil I Nummer 22).

stattete ihn mit einer Kreditermächtigung von 200 Mrd. Euro aus. Auch dabei nahm der Deutsche Bundestag die Ausnahmeklausel für außergewöhnliche Notsituationen nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 Grundgesetz in Anspruch.⁶

Der Bundesrechnungshof hat bereits im Oktober 2022 darauf hingewiesen, dass er dieses Vorgehen für problematisch hält.⁷ Er hat insbesondere kritisiert, dass

- die Etatisierung der Mittel in einem Sondervermögen die bereits bestehende Intransparenz des Bundeshaushaltsplans weiter verstärkt,
- die vorgesehene Kreditaufnahme „auf Vorrat“ gegen den verfassungsmäßigen Grundsatz der Jährlichkeit verstößt und
- der Notlagen-Beschluss des Deutschen Bundestags, zumindest teilweise, außerhalb des nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 Grundgesetz zwingend erforderlichen zeitlichen Veranlassungszusammenhangs steht.

Das BMF hat diese Auffassung nicht geteilt.

1.3 Haushaltsabschluss 2022

1.3.1 Überblick

Neben der Nettokreditermächtigung nach § 2 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2022 von 138,9 Mrd. Euro stand dem BMF eine Restkreditermächtigung aus dem Jahr 2021 von 24,8 Mrd. Euro⁸ zur Verfügung. Diese wurde nicht genutzt und verfiel mit Ablauf des Haushaltsjahres 2022.

Der Bundeshaushalt 2022 schloss mit einer Nettokreditaufnahme von 115,4 Mrd. Euro ab. Dabei lagen die Gesamtausgaben und die Gesamteinnahmen mit 481,3 Mrd. Euro um 14,5 Mrd. Euro unter dem Soll (vgl. Tabelle 1.1). Für den Bundeshaushalt 2023 verbleibt eine Restkreditermächtigung aus dem Jahr 2022 von 23,5 Mrd. Euro.

⁶ Gesetz zur Änderung des Stabilisierungsfondsgesetzes zur Reaktivierung und Neuausrichtung des Wirtschaftsstabilisierungsfonds vom 28. Oktober 2022 (BGBl. Jahrgang 2022 Teil I Nummer 40).

⁷ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO – Finanzierung des Schutzschirms zur Abfederung der Folgen der Energiekrise durch den Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) vom 18. Oktober 2022.

⁸ Kreditermächtigungen zur Deckung von Ausgaben gelten bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres (§ 18 Absatz 3 BHO).

Tabelle 1.1

Haushaltsabschluss 2022: Vergleich mit Soll und Vorjahr

	Ist 2022	Soll 2022	Abweichung Soll/Ist 2022	Ist 2021	Abweichung Ist 2022/2021
	<i>in Mrd. Euro^a</i>				
Ausgaben	481,3	495,8	-14,5	557,1	-75,9
Personalausgaben	37,8	37,4	0,4	36,5	1,3
Sächliche Verwaltungsausgaben (einschließlich militärischer Beschaffung)	40,0	42,9	-2,9	35,4	4,6
Zinsausgaben	15,3	16,2	-0,9	3,9	11,4
Zuweisungen und Zuschüsse ^b	341,4	354,2	-12,8	435,1	-93,7
Besondere Finanzierungsausgaben ^c	0,6	-6,5	7,1	0,5	0,1
Zuführung an Rücklagen	-	-	-	-	-
Investitionsausgaben	46,2	51,5	-5,3	45,8	0,4
Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen)	365,8	356,7	9,1	341,5	24,3
Steuereinnahmen	337,2	328,4	8,7	313,5	23,6
Sonstige Einnahmen ^d	28,1	27,8	0,4	27,9	0,1
Entnahme aus Rücklage ^e	0,5	0,5	-	-	0,5
Münzeinnahmen	0,1	0,2	-0,1	0,2	-0,1
Nettokreditaufnahme	115,4	138,9	-23,5	215,4	-99,9
Nachrichtlich:					
Finanzierungssaldo	-116,0	-139,6	23,5	-215,6	99,4

Erläuterung:

^a Differenzen durch Rundungen.

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

^c Globale Mehr- und Minderausgaben, haushaltstechnische Verrechnungen.

^d Einschließlich Globaler Mehr- und Mindereinnahmen.

^e Auflösung der Rücklage für eine bessere überjährige Planungs- und Finanzierungssicherheit für Rüstungsinvestitionen.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2021 und 2022.

Im Ergebnis der Einnahmen ist eine Zuführung von 0,5 Mrd. Euro aus der Rücklage für Rüstungsinvestitionen enthalten. Der Finanzierungssaldo lag bei -116,0 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.2).

Tabelle 1.2

Finanzierungsübersicht Ist im Jahr 2022

– in Euro^a –

Bereinigte Einnahmen (ohne Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, Entnahmen aus Rücklagen , Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen und Münzeinnahmen)	365 270 345 605,44
Bereinigte Ausgaben (ohne Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen und Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrags)	481 304 311 035,89
Finanzierungssaldo	-116 033 965 430,45
Münzeinnahmen	92 317 031,67
Entnahme aus Rücklagen ^b	500 000 000,00
Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt	115 441 648 398,78
Deckung Finanzierungssaldo	116 033 965 430,45

Erläuterung:

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

^b Auflösung der Rücklage für eine bessere überjährige Planungs- und Finanzierungssicherheit für Rüstungsinvestitionen.

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2022.

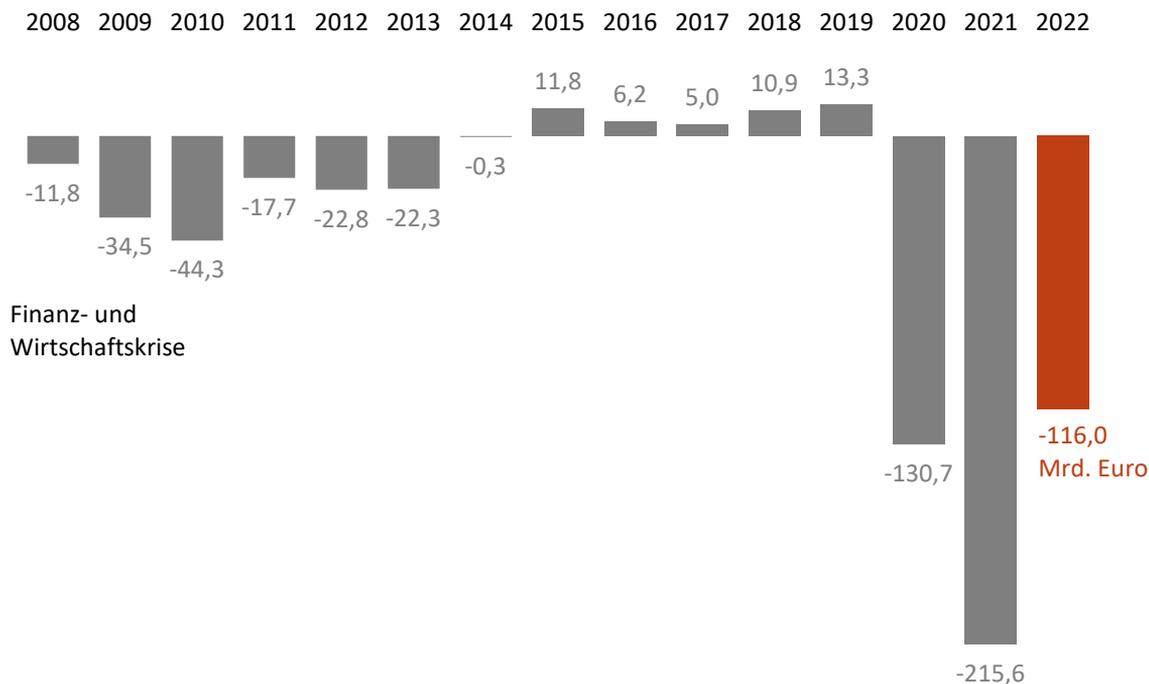
Damit lag der negative Finanzierungssaldo in den letzten drei Jahren jeweils im dreistelligen Milliardenbereich (vgl. Abbildung 1.1).

Gleichzeitig haben sich die Rahmenbedingungen für eine finanzwirtschaftliche Erholung im Vergleich zum Zeitraum nach der Finanz- und Wirtschaftskrise deutlich verschlechtert. Seinerzeit bildeten kontinuierlich sinkende Zinsen und sprudelnde Steuereinnahmen die Basis für eine anstrengungslose Konsolidierung. Inzwischen erschweren u. a. steigende Zinsen sowie die finanziellen Folgen des Ukraine-Krieges eine wesentliche Verbesserung der Finanzlage des Bundes. Der Bund muss daher – trotz der in den Sondervermögen geparkten Kreditermächtigungen – konsequent finanzpolitische Prioritäten setzen, wenn er künftig die Obergrenze der Schuldenregel wieder einhalten will.

Abbildung 1.1

Finanzierungssaldo weiterhin stark negativ

Die Jahre ab 2020 sind durch hohe negative Finanzierungssalden geprägt. Die negativen Salden betragen insgesamt mehr als 460 Mrd. Euro. Selbst die Finanz- und Wirtschaftskrise ab dem Jahr 2008 hatte keine annähernd vergleichbaren Auswirkungen.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2008 bis 2022.

1.3.2 Ausgaben

Insgesamt lagen die Ausgaben um 14,5 Mrd. Euro unter dem Soll des Haushaltsplans. Größere Abweichungen waren beim Einzelplan 60 (Allgemeine Finanzverwaltung) zu verzeichnen. Im Saldo beliefen sich dort die Minderausgaben auf 17,2 Mrd. Euro.⁹

Weitere wesentliche Minderausgaben fielen vor allem bei folgenden Positionen an:

- Gewährleistungen (-1,7 Mrd. Euro) aufgrund einer deutlich niedrigeren Inanspruchnahme als geplant sowie
- Verzinsung (-1,0 Mrd. Euro).

Demgegenüber fielen Mehrausgaben von 6,0 Mrd. Euro durch die außerplanmäßige Zahlung einer Energiepreispauschale an Rentnerinnen und Rentner an.

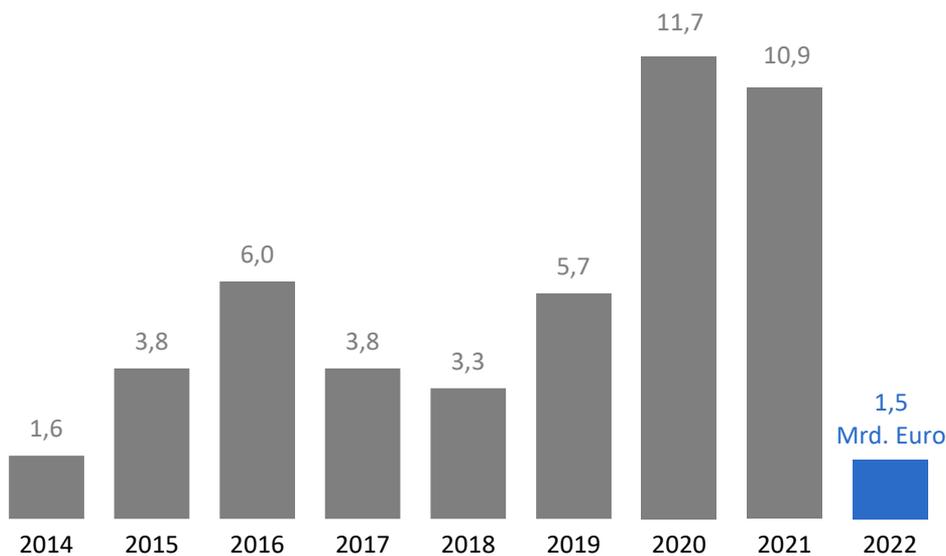
⁹ Minderausgaben resultieren im Wesentlichen aus den zentral veranschlagten Globalen Mehrausgaben und Verstärkungstiteln, da diese zum Abschluss eines Haushaltsjahres immer ein Ist-Ergebnis von „Null“ ausweisen, weil die Mittel zur Leistung von (Mehr-)Ausgaben in den Ressorteinzelplänen dienen.

Das Haushaltsergebnis bei den Zinsausgaben ist seit dem Jahr 2014 durch Agio-Einnahmen geprägt.¹⁰ Diese werden nach den Regeln der kamerale Buchführung zum Zahlungszeitpunkt im Bundeshaushalt dargestellt. Die saldierten Agio-Disagio-Einnahmen beliefen sich in den letzten neun Jahren auf insgesamt fast 50 Mrd. Euro und überzeichneten die finanzwirtschaftlichen Entlastungen bei den Zinsausgaben. Im Jahr 2022 gingen sie aufgrund des veränderten Zinsumfelds deutlich zurück (vgl. Abbildung 1.2).

Abbildung 1.2

Saldierte Agio-Disagio-Einnahmen deutlich zurückgegangen

Ein verändertes Zinsumfeld lässt die saldierten Agio-Disagio-Einnahmen zurückgehen. Im Jahr 2022 lagen sie noch bei 1,5 Mrd. Euro. In künftigen Haushaltsjahren ist mit Disagio-Ausgaben zu rechnen.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2014 bis 2022, saldierte Agio-Disagio-Einnahmen (Kapitel 3205 Titel 575 09).

Agio-Einnahmen entstehen, wenn der Zinskupon ausgegebener Wertpapiere über dem Marktzins liegt. Dies ist in einem Umfeld sinkender Zinsen vor allem bei Folgeemissionen der Fall, in denen bereits ausgegebene Wertpapiere durch weitere mit denselben Wertpapierbedingungen aufgestockt werden. Agio-Einnahmen entstehen aber auch bei Erstemissionen, wenn – wie bisher praktiziert – ein negativer Marktzins nicht an die Käufer von Bundeswertpapieren weitergegeben wird. Die Agien werden vollständig im Ausgabejahr berücksichtigt, während sich die vergleichsweise höheren Zinszahlungen auf künftige Haushaltsjahre verteilen.

Im aktuellen Umfeld steigender Zinsen tritt der umgekehrte Effekt von Disagio-Ausgaben ein. Auch diese werden vollständig im Ausgabejahr berücksichtigt, während sich die

¹⁰ Aufschlag auf den Nennwert eines Wertpapiers.

vergleichsweise niedrigeren Zinszahlungen auf künftige Haushaltsjahre verteilen. Für das Haushaltsjahr 2023 sind saldierte Agio- und Disagio-Ausgaben von 15,8 Mrd. Euro veranschlagt. Der Entwurf des Bundeshaushaltes 2024 sieht Disagio-Ausgaben von 10,5 Mrd. Euro vor.

Um die Transparenz zu erhöhen, stellt das BMF seit dem Jahr 2016 in seinen Berichten über die Kreditaufnahme des Bundes¹¹ die gebuchten Agio- und Disagio-Salden und deren Auswirkungen auf künftige Haushaltsjahre dar. Ungeachtet dessen hält der Bundesrechnungshof an seiner Forderung fest, diese Auswirkungen auch in der Haushaltsrechnung – zumindest zusammenfassend – zu erläutern, um die Aussagefähigkeit des Rechnungsabschlusses selbst zu verbessern.

1.3.3 Einnahmen

Die Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen) lagen um 9,1 Mrd. Euro höher als im Haushaltsplan veranschlagt. Dies lag vor allem an einer besseren Entwicklung der Steuereinnahmen. Gegenüber dem Vorjahr stiegen die Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen) um 24,3 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.1). Dies ist vor allem auf höhere Einnahmen aus der Umsatzsteuer zurückzuführen.

Einen Anteil am Reingewinn der Deutschen Bundesbank erhielt der Bund im Jahr 2022 nicht, da die Bundesbank im Jahr 2021 keinen Gewinn erwirtschaftet hatte. Dies war bei der Beschlussfassung über den Haushaltsplan im Sommer 2022 auch schon bekannt.

1.3.4 Nettokreditaufnahme, Schuldenregel und Tilgungsverpflichtungen

Mit der verfassungsrechtlichen Schuldenregel soll die langfristige Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern sichergestellt werden. Wesentliche Vorgaben sind:

- Ein im Grundsatz ausgeglichener Haushalt (ohne Kreditaufnahmen) in konjunkturellen Normallagen (für den Bund ist diese Vorgabe mit einer strukturellen Neuverschuldung von höchstens 0,35 % des Bruttoinlandsproduktes (BIP) erfüllt).
- Berücksichtigung von konjunkturbedingten Veränderungen bei der strukturellen Nettokreditaufnahme durch eine Konjunkturkomponente.
- Bereinigung von Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen.
- Sicherung der Einhaltung der Schuldenregel auch im Haushaltsvollzug durch Einrichtung eines Kontrollkontos.
- Erfassung der nicht konjunkturbedingten Abweichungen von der Regelobergrenze im Haushaltsvollzug über ein Kontrollkonto.

¹¹ Vgl. zuletzt Nummer 1.5.1 des Berichts des BMF über die Kreditaufnahme des Bundes im Jahr 2022.

Die maximal zulässige strukturelle Nettokreditaufnahme berechnete das BMF zum Zeitpunkt der Aufstellung des Bundeshaushalts 2022 mit 12,5 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.3). Nach Abzug des Saldos der geplanten finanziellen Transaktionen und unter Berücksichtigung der zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung erwarteten konjunkturellen Entwicklung (Konjunkturkomponente) ergab sich für das Haushaltssoll eine maximal zulässige Nettokreditaufnahme von 23,2 Mrd. Euro.

Tabelle 1.3

Berechnung der zulässigen Nettokreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2022

		Soll 2022	Ist 2022
1	Maximal zulässige Nettokreditaufnahme (NKA) (in % des BIP)	0,35	
		<i>in Mrd. Euro^a</i>	
2	Nominales BIP des der Haushaltsaufstellung vorangegangenen Jahres	3 570,6	
3	Abbauverpflichtung	-	
4	Maximal zulässige strukturelle NKA für das Haushaltsjahr 2022 (Zeile 1 * Zeile 2 - Zeile 3)	12,5	
5	Konjunkturkomponente	-7,9	-1,8
6	Saldo der finanziellen Transaktionen	-2,8	-24,7
7	Nach der Schuldenregel zulässige NKA (Zeile 4 – Zeile 5 – Zeile 6)	23,2	39,0
8	Für Schuldenregel relevante NKA	138,9	315,4
	davon:		
	• NKA Bund	138,9	115,4
	• NKA Sondervermögen (WSF Energiekrise)	-	200,0
9	Strukturelle NKA (Zeile 8 + Zeile 5 + Zeile 6)	128,2	288,9
10	Überschreitung der zulässigen NKA aufgrund Ausnahmeregel Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 Grundgesetz (Zeile 9 – Zeile 4 oder Zeile 8 – Zeile 7)	115,7	276,4
11	Be-/Entlastung des Kontrollkontos (Zeile 7 – Zeile 8 + Zeile 10)		0
12	Gesamtsaldo Kontrollkonto		47,7
	Nachrichtlich: (Vorjahr)		(47,7)

Erläuterung:

^a Differenzen durch Rundungen.

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2022; BMF-Monatsbericht September 2023.

Nach Abschluss eines jeden Haushaltsjahres wird eine Kontrollrechnung durchgeführt. Weicht die tatsächliche Nettokreditaufnahme von der zulässigen ab, wird die Differenz zum 1. März des Folgejahres vorläufig auf einem Kontrollkonto erfasst und zum 1. September des Folgejahres abschließend gebucht. Dabei werden die tatsächliche konjunkturelle Entwicklung und die tatsächlichen finanziellen Transaktionen berücksichtigt. Wurde von der Ausnahmeregelung nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 Grundgesetz Gebrauch gemacht, ist der auf dem Kontrollkonto zu buchende Betrag um die aufgrund der Ausnahmeregelung erhöhte Nettokreditaufnahme zu bereinigen. Der auf dem Kontrollkonto zu buchende Betrag ist für das Jahr 2022 daher null. Der Saldo verbleibt damit auf dem Stand des Jahres 2021.¹²

Die zulässige Nettokreditaufnahme wurde im Haushaltsjahr 2022 um 276,4 Mrd. Euro überschritten. Davon entfallen auf den Bundeshaushalt 97,0 Mrd. Euro und auf den WSF Energiekrise 179,4 Mrd. Euro. Dadurch wachsen die Tilgungsverpflichtungen aus den Notlagenkrediten der Haushaltsjahre 2020 bis 2022 auf 11,6 Mrd. Euro jährlich an und belasten die Bundeshaushalte ab dem Jahr 2028. Hinzu kommen ab dem Jahr 2031 Tilgungsverpflichtungen für den WSF Energiekrise (vgl. Tabelle 1.4).

Tabelle 1.4

Tilgungsraten aus der Überschreitung der zulässigen Nettokreditaufnahme aufgrund der Ausnahmeregel nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 Grundgesetz

	Tilgungsrate 2028 bis 2058	Tilgungsrate 2031 bis 2061	Kumulierte Tilgungs- rate 2031 bis 2058
	<i>in Mrd. Euro</i>		
aus Notlagenkrediten ^a			
• des Bundeshaushalts 2020	2,2		
• des Bundeshaushalts 2021	6,2		
• des Bundeshaushalts 2022	3,2		
aus Krediten für den WSF Energiekrise ^b		5,8	
Summe	11,6	5,8	17,4

Erläuterung:

^a Die Rückführung erfolgt in Höhe von jeweils einem Einunddreißigstel des Betrags der Kreditaufnahme, der nach Abschluss der Bundeshaushalte 2020, 2021 und 2022 die nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 2 und 3 Grundgesetz zulässige Verschuldung überstiegen hat.

^b Die Rückführung erfolgt in Höhe von einem Einunddreißigstel des Betrags der im Jahr 2022 aufgrund der Ausnahmeregelung nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 des Grundgesetzes aufgenommenen Kredite unter Berücksichtigung der hiervon getätigten finanziellen Transaktionen.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2020 bis 2022.

¹² Mit einem Wert von 47,7 Mrd. Euro.

Auch wenn der Haushaltsgesetzgeber bisher von einer beschleunigten Tilgung ausgeht,¹³ können die Kreditrückzahlungen letztlich nur unter Berücksichtigung der jeweiligen konjunkturellen und finanzwirtschaftlichen Lage stattfinden. Das bedeutet, dass die Bundesregierung bei ungünstigen konjunkturellen und finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen den vom Deutschen Bundestag festgelegten Tilgungszeitraum möglicherweise nicht einhalten kann.

Im Übrigen kommen zu den o. g. Tilgungsverpflichtungen die des Sondervermögens Bundeswehr noch hinzu. Dessen Kredite sind nach vollständiger Inanspruchnahme der Kreditermächtigung (100 Mrd. Euro) spätestens ab dem 1. Januar 2031 innerhalb eines angemessenen Zeitraums zurückzuführen.¹⁴

Um finanzwirtschaftliche Spielräume für die Tilgungsverpflichtungen zu schaffen, muss die Bundesregierung in den kommenden Jahren darauf hinwirken, die Nettokreditaufnahme wieder deutlich einzuschränken. Mit dem Bundeshaushalt 2023 will sie erstmals seit dem Jahr 2019 wieder die Kreditobergrenze der Schuldenregel einhalten. Die im Haushaltsplan ausgewiesene Nettokreditaufnahme von 45,6 Mrd. Euro entspricht der zulässigen Kreditaufnahme nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 1 bis 3 Grundgesetz. Tatsächlich wird der Bund im Haushaltsjahr 2023 aber deutlich mehr Kredite aufnehmen. Die vorgesehene Entnahme aus der Rücklage von 40,5 Mrd. Euro wird zwar als Einnahme im Bundeshaushalt gebucht und reduziert rechnerisch die für den Haushaltsausgleich erforderliche Nettokreditaufnahme. Dennoch müssen die Mittel durch weitere, im Haushalt nicht abgebildete Kredite, beschafft werden.

Auch für diverse Sondervermögen muss der Bund Kredite aufnehmen. Diese werden im Gegensatz zu früheren Jahren nicht mehr auf die Schuldenregel angerechnet. Grundlage hierfür ist die 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 mit der Zuführung keine kassenwirksame Geldleistung an das Sondervermögen verbunden ist.

Da die Buchungspraxis allgemein und rückwirkend geändert wurde, werden alle in den Sondervermögen „geparkten“ Ausgabeermächtigungen nicht zum Zeitpunkt ihrer Inanspruchnahme auf die Schuldenregel angerechnet, auch wenn der Bund dafür Kredite aufnehmen muss. Der Bundesrechnungshof hält das – auch im Hinblick auf die Zielrichtung der Schuldenregel, die Verschuldung der öffentlichen Haushalte dauerhaft auf ein notwendiges Minimum zu begrenzen – für fragwürdig.¹⁵ Zudem sieht er hierin einen Verstoß gegen wesentliche Haushaltsgrundsätze, z. B. die Einheit und Jährlichkeit des Haushalts (vgl. Nummer 1.12).

¹³ Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 20/42 vom 3. Juni 2022 i. V. m. Bundestagsdrucksache 20/2036.

¹⁴ Vgl. § 8 Bundeswehrfinanzierungs- und -sondervermögensgesetz.

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.

Das BMF teilte die Kritik des Bundesrechnungshofes an der Verschiebung von Kreditermächtigungen in Sondervermögen bisher nicht. Auch die vorgezogene Kreditaufnahme für den WSF Energiekrise hielt es für rechtskonform. Insofern bestanden – wie schon bei der Übertragung einer Kreditermächtigung auf den Energie- und Klimafonds im Jahr 2021 – unterschiedliche Rechtsauffassungen.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 15. November 2023 zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021¹⁶ die Rechtsauffassung des Bundesrechnungshofes bestätigt. Es hat entschieden, dass die Übertragung der Kreditermächtigung von 60 Mrd. Euro auf den damaligen Energie- und Klimafonds mit Artikel 109 Absatz 3, Artikel 110 Absatz 2 und Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz unvereinbar und nichtig ist. Das Bundesverfassungsgericht sah in seinem Urteil tragende Haushaltsgrundsätze, wie die der Jährlichkeit, Jährigkeit, Fälligkeit und Vorherigkeit, verletzt.

Das Bundesverfassungsgericht hat klargestellt, dass Kreditermächtigungen, die in den Rahmen der zulässigen Nettokreditaufnahme für ein bestimmtes Jahr fallen und auf die zulässige Kreditaufnahme in diesem Jahr angerechnet werden, grundsätzlich auch in eben diesem Jahr tatsächlich genutzt werden müssen.¹⁷ Gleichzeitig hat es klargestellt, dass der Kernhaushalt und unechte Sondervermögen bei der Berechnung der zulässigen Neuverschuldung nach der Schuldenregel als Einheit zu betrachten sind.¹⁸

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts hat nach Auffassung des Bundesrechnungshofes auch Auswirkungen auf andere unechte Sondervermögen, insbesondere den WSF Energiekrise.

1.4 Einnahmeausfälle des Bundes

Nach der BHO¹⁹ ist der Haushaltsrechnung eine Übersicht über die Gesamtbeträge der nach § 59 BHO erlassenen Ansprüche nach Geschäftsbereichen beizufügen.

Ziel der Übersicht ist es, Parlament und Öffentlichkeit ein möglichst vollständiges Bild der Einnahmeausfälle des Bundes zu vermitteln und zusätzliche Informationen zum Haushaltsvollzug durch die obersten Bundesbehörden zu geben. Die Angaben beruhen auf Meldungen der obersten Bundesbehörden.

Der Bundesrechnungshof hat in den letzten Jahren bei verschiedenen Prüfungen festgestellt, dass Bundesministerien und ihre nachgeordneten Behörden Forderungen oft nicht

¹⁶ Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 – 2 BvF 1/22
https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/DE/2023/11/fs20231115_2bvf000122.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

¹⁷ Ebenda, Randnummer 167.

¹⁸ Ebenda, Randnummer 182.

¹⁹ Vgl. § 85 Nummer 4 BHO.

ordnungsgemäß gebucht und Einnahmeausfälle nicht zuverlässig gemeldet hatten. Die Übersicht „Einnahmeausfälle des Bundes“ als Anlage zur Haushaltsrechnung war in den letzten Jahren nie vollständig und richtig.²⁰

Für das Haushaltsjahr 2022 weist die Übersicht Einnahmeausfälle des Bundes von insgesamt 3,1 Mrd. Euro aus (vgl. Tabelle 1.5). Davon entfallen 1,1 Mrd. Euro auf die Geschäftsbereiche der Bundesministerien.

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

Tabelle 1.5

Einnahmeausfälle des Bundes^a

Einzelplan	Ressort	Erlasse	Niederschlagungen ^b	Andere Verzichte ^c	Summe
		<i>in Tausend Euro^d</i>			
02	BT	-	975,5	4,4	979,9
04	BK	-	9,6	-	9,6
05	AA	4,2	437,6	14,4	456,2
06	BMI	16,6	2 862,4	23 043,0	25 922,0
07	BMJ	-	138 576,5	149,7	138 726,2
08	BMF	415,6	35 227,5	2 377,2	38 020,3
09	BMWK	0,0	48 854,6	286,4	49 141,0
10	BMEL	5,0	640,1	4,7	649,8
11	BMAS	82,6	233 416,4	3 348,0	236 847,0
12	BMDV	21,4	769,3	4 770,1	5 560,8
14	BMVg	25 141,7	9 163,8	953,4	35 258,9
15	BMG	-	23,9	3,7	27,6
16	BMUV	1,0	0,8	31,6	33,4
17	BMFSFJ	44,7	7 125,8	141,0	7 311,5
19	BVerfG	-	3,0	-	3,0
23	BMZ	33 552,4	1 666,4	-	35 218,8
25	BMWSB	-	11 552,0	294,3	11 846,3
30	BMBF	260 079,9	29 967,4	267 664,5	557 711,8
32	Bundesschuld	-	49 333,1	25 646,2	74 979,3
60	Allgemeine Finanzverwaltung ^e	300 651,7	1 613 613,1	31,9	1 914 296,7
	Gesamt	620 017,2	2 184 218,7	328 764,7	3 113 000,6
	darunter:				
	Bundesministerien	319 365,1	520 284,5	303 082,0	1 142 731,6

Erläuterung:

^a Oberste Bundesbehörden, die keine Einnahmeausfälle gemeldet haben, sind in der Tabelle nicht aufgeführt.^b Befristet und unbefristet niedergeschlagene Ansprüche.^c Aus Vergleichen und Vertragsänderungen erlassene Ansprüche oder Ansprüche, auf die aus anderem Grund verzichtet wurde.^d Differenzen durch Rundungen.^e Berücksichtigt ist der Anteil des Bundes an den Rückständen an Besitz- und Verkehrsteuern. Die Einnahmeausfälle wurden aus den Meldungen der Länder zum Bericht des BMF über die Rückstände an den Gemeinschaftsteuern (Rückstandsbericht) zum Stand 31. Dezember 2022 übernommen.

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2022; eigene Berechnungen.

Der Bundesrechnungshof hat die für das Haushaltsjahr 2022 veröffentlichten Einnahmeausfälle mit den Buchungen im Zahlungsüberwachungsverfahren des Bundes verglichen. Dabei hat er zahlreiche Buchungen zu Niederschlagungen, Erlassen und Vergleichen identifiziert, die nicht in der Übersicht zur Haushaltsrechnung 2022 enthalten sind. Im Ergebnis weist die Übersicht die Einnahmeausfälle um mindestens 24 Mio. Euro zu niedrig aus. Da Einnahmeausfälle nach den Erfahrungen des Bundesrechnungshofes aber auch oft als Storno oder gar nicht gebucht werden, kann die Differenz auch deutlich größer sein.

Die obersten Bundesbehörden und das BMF in seiner übergreifenden Zuständigkeit für den Bundeshaushalt bleiben aufgefordert darauf hinzuwirken, dass die Bewirtschafter Forderungen und Einnahmeausfälle zuverlässiger buchen. Hierzu sollten sie insbesondere das Zahlungsüberwachungsverfahren des Bundes konsequenter nutzen, die Schnittstellen zu eigenen IT-Systemen verbessern und Forderungen buchen, sobald diese entstehen.

1.5 Haushaltsüberschreitungen

Haushaltsüberschreitungen liegen vor, wenn ein Ressort im Haushaltsvollzug

- den Haushaltsansatz einer im Haushaltsplan vorhandenen Zweckbestimmung überschreitet und dies durch haushaltswirtschaftliche Instrumente²¹ nicht ausgleichen kann (überplanmäßige Ausgabe) oder
- eine Ausgabe leistet, für die keine Zweckbestimmung im Haushaltsplan und keine Ausgaberechte vorhanden sind (außerplanmäßige Ausgabe).

Haushaltsüberschreitungen müssen vom BMF bewilligt werden. Dieses Bewilligungsrecht steht ihm nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedarfs zu. Unabweisbar ist ein Bedarf insbesondere dann nicht, wenn nach Lage des Einzelfalls ein Nachtragshaushaltsgesetz rechtzeitig erlassen werden kann.²²

Im Haushaltsjahr 2022 leisteten die Ressorts überplanmäßige Ausgaben von 2,3 Mrd. Euro und außerplanmäßige Ausgaben von 7,3 Mrd. Euro. Der Gesamtbetrag von 9,6 Mrd. Euro entspricht 1,9 % des Haushaltssolls. Er bewegt sich im mehrjährigen Vergleich auf sehr hohem Niveau (vgl. Abbildung 1.3).

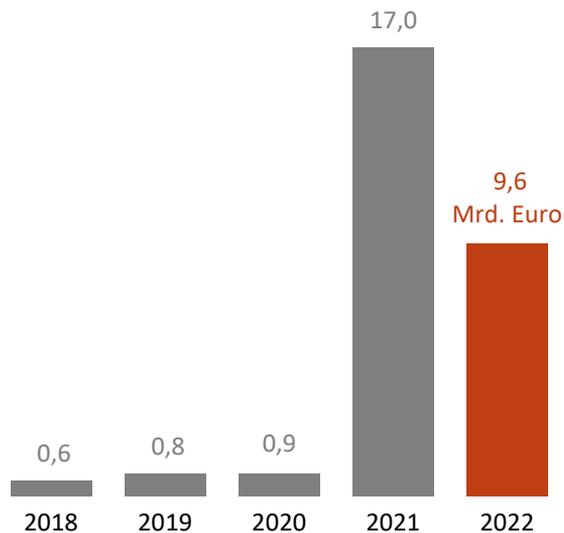
²¹ Inanspruchnahme von Ausgaberechten, Deckungsmöglichkeiten, Verstärkungen, Haushaltsvorgriffen oder von zweckgebundenen Einnahmen.

²² Artikel 112 Grundgesetz, § 37 BHO, § 4 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2022.

Abbildung 1.3

Über- und außerplanmäßige Ausgaben auf sehr hohem Niveau

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben lagen im Jahr 2022 unter denen des Vorjahres. Der hohe Vorjahreswert entstand jedoch fast ausschließlich durch eine außerplanmäßige Zuweisung an den Aufbauhilfefonds 2021. Gegenüber den Jahren 2018 bis 2020 haben sich die über- und außerplanmäßigen Ausgaben mehr als verzehnfacht.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2018 bis 2022.

Die höchsten überplanmäßigen Ausgaben fielen beim Bundesministerium für Gesundheit (BMG), BMVg und beim BMF an:

- 1 131 Mio. Euro für Leistungen des Bundes an den Gesundheitsfonds für SARS-CoV-2-Pandemie verursachte Belastungen,
- 1 000 Mio. Euro für Leistungen des Bundes an den Ausgleichsfonds der Pflegeversicherung für SARS-CoV-2-Pandemie verursachte Belastungen,
- 78 Mio. Euro für die Beschaffung von Liegenschaften für militärische Zwecke sowie
- 35 Mio. Euro für Zahlungen an die Europäische Union für abzuführende Zölle, soweit diese nicht eingenommen worden sind.

Die höchsten außerplanmäßigen Ausgaben fielen beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und beim BMG an:

- 6 042 Mio. Euro für die Zahlung einer Energiepreispauschale an Rentnerinnen und Rentner sowie
- 1 000 Mio. Euro für ein überjähriges Darlehen an den Ausgleichsfonds der sozialen Pflegeversicherung.

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

Über- und außerplanmäßige Ausgaben oberhalb gesetzlich festgelegter Beträge²³ muss das BMF vor seiner Einwilligung dem Haushaltsausschuss vorlegen. Aus zwingenden Gründen kann das BMF den Haushaltsausschuss ausnahmsweise nachträglich über seine Einwilligung unterrichten. Seiner Unterrichtungspflicht kam das BMF im Haushaltsjahr 2022 in allen Fällen nach.

In drei Fällen überschritten Ressorts die bewilligten Haushaltsansätze ohne Einwilligung des BMF.

In allen Fällen erklärte das BMF, dass es bei rechtzeitiger Vorlage eines Antrags seine Einwilligung erteilt hätte. Diese betrafen:

- 75 000 Euro für Maßnahmen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für Athletinnen und Athleten mit Behinderung im Spitzensport (Bundesministerium des Innern und für Heimat),
- 108 000 Euro für die Bezahlung von Überstunden und Mehrarbeit aufgrund der Coronapandemie, des Affenpockenausbruchs sowie der Influenza-Saison im Jahr 2022 beim Robert Koch-Institut (BMG) sowie
- 262 000 Euro für Beiträge an nationale und internationale Organisationen (Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft).

Der Bundesrechnungshof erwartet von allen Beauftragten für den Haushalt, künftig rechtzeitig die Einwilligung des BMF einzuholen. Haushaltsüberschreitungen ohne Einwilligung stellen einen Verstoß gegen das Haushaltsrecht dar.

1.6 Ausgabereste

Ausgaben aus dem laufenden Haushaltsplan dürfen grundsätzlich nur bis zum Ende des Haushaltsjahres geleistet werden (Jährlichkeitsprinzip). Bei übertragbaren Ausgaben dürfen die Ressorts jedoch Ausgabereste bilden, wenn nicht alle Haushaltsmittel im Haushaltsjahr abgeflossen sind. Ausgabereste stehen grundsätzlich bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden zweitnächsten Haushaltsjahres als Ausgabeermächtigung zur Verfügung (§ 45 Absatz 2 BHO).

Ausgabereste dürfen nur gebildet werden, wenn der Zweck der Ausgaben fort dauert und ein wirtschaftliches oder sonstiges sachliches Bedürfnis für die Restebildung besteht. Die Ressorts sind aufgefordert, bei der Restebildung einen strengen Maßstab anzulegen. Bei der

²³ 50 Mio. Euro, wenn durch die Haushaltsüberschreitung eine Rechtsverpflichtung erfüllt wird; 5 Mio. Euro, wenn der Haushaltsüberschreitung keine Rechtsverpflichtung zugrunde liegt (§ 37 Absatz 1 Satz 4 BHO, § 4 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2022).

späteren Inanspruchnahme der Ausgabereste müssen sie grundsätzlich eine kassenmäßige Einsparung in gleicher Höhe an anderer Stelle leisten. Die Gesamtausgaben des jeweiligen Einzelplans erhöhen sich somit kassenmäßig nicht.

In welcher Höhe die Ressorts Ausgabereste aus dem abgelaufenen Haushaltsjahr bilden, steht regelmäßig noch nicht fest, wenn die Haushaltsrechnung erstellt wird. Der Bundesrechnungshof kann daher nur einen Überblick über die übertragbaren Mittel des abgelaufenen Haushaltsjahres 2022 und über die Restebildung des vorangegangenen Haushaltsjahres 2021 geben.

Am Ende des Haushaltsjahres 2021 waren Mittel von 44,2 Mrd. Euro in das Haushaltsjahr 2022 übertragbar. Daraus bildeten die Ressorts Ausgabereste von 31,1 Mrd. Euro. Dies entspricht einem Anteil von 70 %. Damit lag dieser Anteil um 38 Prozentpunkte über dem Wert des Vorjahres. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass im Vorjahr aus den übertragbaren Mitteln von 20,9 Mrd. Euro bei den Corona-Überbrückungshilfen für kleine und mittelständische Unternehmen keine Ausgabereste gebildet wurden. Absolut stiegen die gebildeten Ausgabereste um 9,8 Mrd. Euro gegenüber dem Vorjahr an.

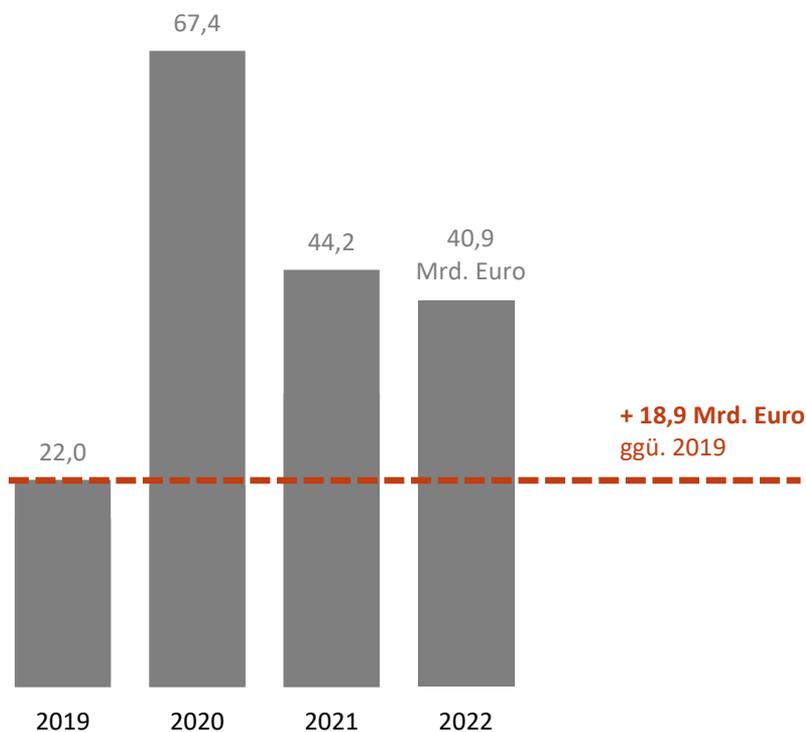
1.6.1 Übertragbare Ausgaben im Haushaltsjahr 2022

Mit Abschluss des Haushaltsjahres 2022 betrugen die übertragbaren Mittel 40,9 Mrd. Euro. Dieser Betrag steht grundsätzlich für die Bildung von Ausgaberesten im Jahr 2023 zur Verfügung. Er liegt um 3,3 Mrd. Euro unter dem Betrag, der zum Abschluss des Haushaltsjahres 2021 bereitstand. Dabei stiegen die übertragbaren flexibilisierten Mittel um 0,3 Mrd. Euro an, während die übertragbaren nicht flexibilisierten Mittel um 3,7 Mrd. Euro gegenüber dem Vorjahr sanken. Insgesamt lagen die übertragbaren Mittel immer noch fast doppelt so hoch wie vor der Corona-Pandemie (vgl. Abbildung 1.4).

Abbildung 1.4

Übertragbare Mittel doppelt so hoch wie vor Corona

Die übertragbaren Mittel lagen im Jahr 2022 mit 40,9 Mrd. Euro zwar unter dem Niveau des Jahres 2021, aber immer noch fast doppelt so hoch wie vor der Corona-Pandemie im Jahr 2019.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2019 bis 2022.

Die in das Jahr 2023 übertragbaren nicht flexibilisierten Mittel ab einem Betrag von 500 Mio. Euro enthält Tabelle 1.6.

Die Tabelle verdeutlicht zum einen, dass übertragbare Mittel bei pandemiebedingt veranschlagten Ausgaben anfallen. Zum anderen zeigt die Tabelle aber auch, dass Mittel für „Zukunftsinvestitionen“ – z. B. bei Infrastrukturvorhaben und Digitalisierung – wie in den Vorjahren in größerem Umfang nicht abgeflossen sind. Dass notwendige Investitionen unterbleiben, ist also nur teilweise auf fehlende finanzielle Mittel zurückzuführen. Ähnliche Entwicklungen zeigen sich erneut z. B. bei den Sondervermögen Kommunalinvestitionsförderungsfonds und Digitale Infrastruktur (vgl. Nummern 1.12.7 und 1.12.8).

Tabelle 1.6

In das Jahr 2023 übertragbare Mittel (ab 500 Mio. Euro)

Haushaltsstelle im Haushaltsplan 2022	Zweckbestimmung	Übertragbare Mittel in Mio. Euro
Kapitel 6002 Titelgruppe 04	Maßnahmen zur Förderung der Kohleregion gemäß Strukturstärkungsgesetz	3 111
Kapitel 3208	Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen	2 837
Kapitel 1503 Titel 684 03	Zuschüsse zur Bekämpfung des Ausbruchs des neuen Coronavirus	2 140
Kapitel 2502	Stadtentwicklung und Raumordnung	1 863
Kapitel 1101 Titel 685 11	Leistungen zur Eingliederung in Arbeit	1 840
Kapitel 1206	Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden	1 699
Kapitel 6002 Titel 683 02	Corona-Unternehmenshilfen	1 500
Kapitel 0901	Innovation, Technologie und neue Mobilität	1 463
Kapitel 2501	Bau- und Wohnungswesen	1 371
Kapitel 0602	IT und Netzpolitik, Digitalfunk und Moderne Verwaltung	1 017
Kapitel 1202 Titel 891 06	Ausrüstung der deutschen Infrastruktur und von rollendem Material mit dem Europäischen Zugsicherungssystem ERTMS (European Rail Traffic Management System)	851
Kapitel 1201 Titel 891 11	Investitionen der „Die Autobahn GmbH des Bundes“	714
Kapitel 1204	Digitale Infrastruktur	663
Kapitel 1210 Titel 882 92	Finanzhilfen an die Länder für Investitionen in den Radverkehr durch das Sonderprogramm „Stadt und Land“	596
Kapitel 1106	Maßnahmen des Bundes mit Beteiligung Europäischer Fonds (ESF, EGF, EHAP) sowie sonstige internationale Angelegenheiten	570
Kapitel 1102 Titel 632 01	Erstattungen des Bundes für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	529
Kapitel 1003	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ – GAK	521
Gesamt		22 285

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2022.

1.6.2 Ausgabereste und übertragbare Mittel im flexibilisierten Bereich

Im flexibilisierten Bereich müssen in Anspruch genommene Ausgabereste von den Ressorts grundsätzlich nicht kassenmäßig im eigenen Einzelplan eingespart werden. Sie werden aus dem Gesamthaushalt finanziert. Die hierfür im Einzelplan 60 „Allgemeine Finanzverwaltung“ (Kapitel 6002 Titel 971 02) vorgehaltenen Ausgabemittel zur Restedeckung von 250 Mio. Euro wurden – wie in den Vorjahren – nicht für konkrete kassenmäßige Einsparungen im flexibilisierten Bereich verwendet. Die Ressorts haben die in Anspruch genommenen

Ausgabereste kassenmäßig im Wesentlichen durch Minderausgaben in ihren jeweiligen Einzelplänen gedeckt.

Ausgabereste bei den flexibilisierten Ausgaben stehen zeitlich unbeschränkt zur Verfügung. Deshalb sind sie für die Ressorts ein Anreiz, im flexibilisierten Bereich „großzügig“ Reste zu bilden. Aber auch hier gilt, dass für die Bildung von Ausgaberesten ein sachlicher Bedarf vorliegen muss.

Mit dem Ziel, Ausgabereste im flexibilisierten Bereich nach einheitlichen Maßstäben zu bilden, hatte das BMF den Ressorts bereits vor einigen Jahren Vorgaben gemacht.²⁴ Danach fehlt insbesondere dann ein sachlicher Bedarf für Ausgabereste, wenn

- Aufgaben dauerhaft wegfallen,
- Sondertatbestände nicht mehr vorliegen und/oder
- Baumaßnahmen sowie Beschaffungen langfristig verschoben oder nicht durchgeführt werden.

Der Haushaltsausschuss hat den Ressorts bei der Beschlussfassung über den Bundeshaushalt 2021 vorgegeben, die Bildung von flexibilisierten Ausgaberesten auf jährlich höchstens 85 % der aus dem Vorjahr übertragbaren Mittel im flexibilisierten Bereich zu begrenzen.

Von den in das Haushaltsjahr 2022 übertragbaren flexibilisierten Mitteln von 5,9 Mrd. Euro bildeten die Ressorts 5,0 Mrd. Euro Ausgabereste. Über fast 85 % der nicht abgeflossenen Mittel wollten sie demnach in künftigen Jahren weiter verfügen. Damit wurde der Maßgebungsbeschluss des Haushaltsausschusses knapp eingehalten. Dass hiermit auch eine strengere Bedarfsprüfung verbunden war, muss angesichts der „Punktlandungen“ einiger Ressorts bezweifelt werden. Eine weitere Reduzierung der Ausgabereste dürfte nur mit strengeren Vorgaben des Haushaltsgesetzgebers erreichbar sein.

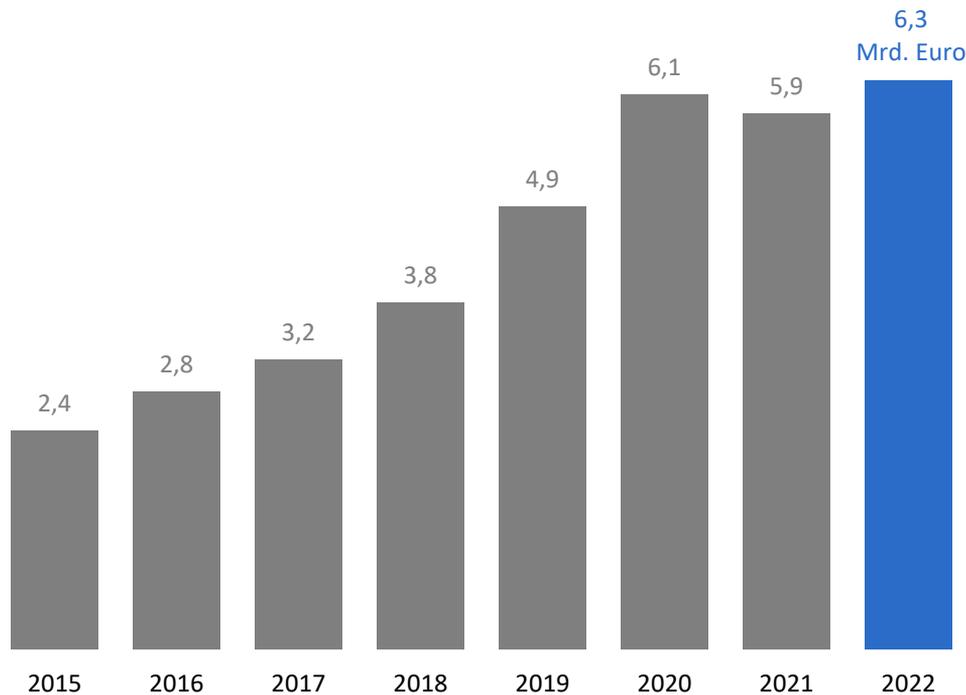
Die übertragbaren flexibilisierten Mittel lagen im Jahr 2022 mit 6,3 Mrd. Euro wieder über dem Niveau der Vorjahre. Dennoch scheint der dynamische Anstieg vergangener Jahre vorerst gebrochen. Die Entwicklung in den letzten acht Jahren verdeutlicht Abbildung 1.5.

²⁴ Vgl. Rundschreiben des BMF zur Bedarfsprüfung, Bildung und Inanspruchnahme von Ausgaberesten im flexibilisierten Bereich vom 23. November 2015 – II A 2 – H 1200/14/10063.

Abbildung 1.5

Übertragbare flexibilisierte Mittel auf Höchststand

Von den übertragbaren Mitteln des Jahres 2022 sind 6,3 Mrd. Euro flexibilisiert. Nach einem leichten Rückgang im Jahr 2021 erreichen sie einen neuen Höchststand. Der dynamische Anstieg der vorangegangenen Jahre scheint jedoch vorerst gebrochen.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2015 bis 2022.

1.7 Verpflichtungsermächtigungen

1.7.1 Ausnutzungsgrad bei Verpflichtungsermächtigungen

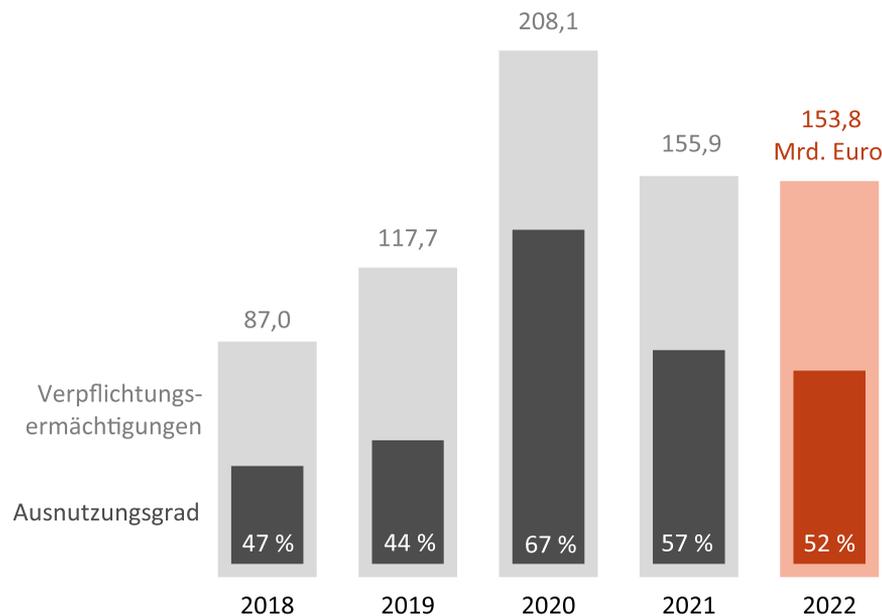
Verpflichtungsermächtigungen ermöglichen es den Ressorts, Verpflichtungen einzugehen, die erst in späteren Haushaltsjahren zu Ausgaben führen. Im Haushalt 2022 waren Verpflichtungsermächtigungen von 153,8 Mrd. Euro enthalten.²⁵ Sie lagen damit leicht unter dem Niveau des Vorjahres, aber noch immer deutlich höher als im Jahr 2019 vor der Corona-Pandemie (vgl. Abbildung 1.6).

²⁵ Im Haushaltsplan 2022 veranschlagte sowie über- und außerplanmäßig bewilligte Verpflichtungsermächtigungen.

Abbildung 1.6

Verpflichtungsermächtigungen erneut auf hohem Niveau

Die Verpflichtungsermächtigungen gingen im Jahr 2022 um 2,1 Mrd. Euro zurück. Sie lagen aber weiterhin deutlich höher als vor der Corona-Pandemie. Der Ausnutzungsgrad von 52 % lag unter dem Niveau des Vorjahres.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2018 bis 2022.

Tatsächlich durch Verpflichtungen in Anspruch genommen wurden 80,3 Mrd. Euro. Daneben gingen die Ressorts sonstige Verpflichtungen von 2,1 Mrd. Euro aufgrund anderer gesetzlicher Regelungen oder für laufende Geschäfte ein (§ 38 Absatz 4 BHO).

Ein niedriger Ausnutzungsgrad bei den Verpflichtungsermächtigungen zeugt von fehlender Eatareife. Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 73,5 Mrd. Euro wurden nicht genutzt. Die Ressorts sind aufgefordert, Verpflichtungsermächtigungen nur in der Höhe zu veranschlagen, in der sie zur Erfüllung der Aufgaben tatsächlich notwendig sind und fällig werden (§§ 6, 11 BHO). Der Bundesrechnungshof erwartet, dass alle Ressorts die Eatareife von Verpflichtungsermächtigungen sorgfältig prüfen. Er erkennt an, dass die Unsicherheiten der Corona-Pandemie dies erschwert haben.

1.7.2 Über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen

In einem Fall buchte das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) eine überplanmäßige Verpflichtungsermächtigung von 1,1 Mrd. Euro ohne Einwilligung des BMF. Diese betraf Kosten im Zusammenhang mit der Anmietung und dem Betrieb von schwimmenden Speicher- und Regasifizierungseinheiten zum Import von verflüssigtem Erdgas. Das BMF hat bestätigt, dass es bei rechtzeitiger Vorlage eines Antrages in die Verpflichtungsermächtigung gemäß § 38 Absatz 1 Satz 2 BHO eingewilligt hätte.

Das Eingehen von Verpflichtungen ohne Einwilligung stellt einen Verstoß gegen das Haushaltsrecht dar. Der Beauftragte für den Haushalt des betroffenen Ressorts muss sicherstellen, dass künftig keine ungenehmigten Zahlungsverpflichtungen eingegangen werden.

Den übrigen eingegangenen über- und außerplanmäßigen Verpflichtungen hat das BMF zugestimmt. Der Haushaltsausschuss wurde bei einem Überschreiten der im Haushaltsgesetz festgelegten Betragsgrenzen in allen Fällen unterrichtet.²⁶

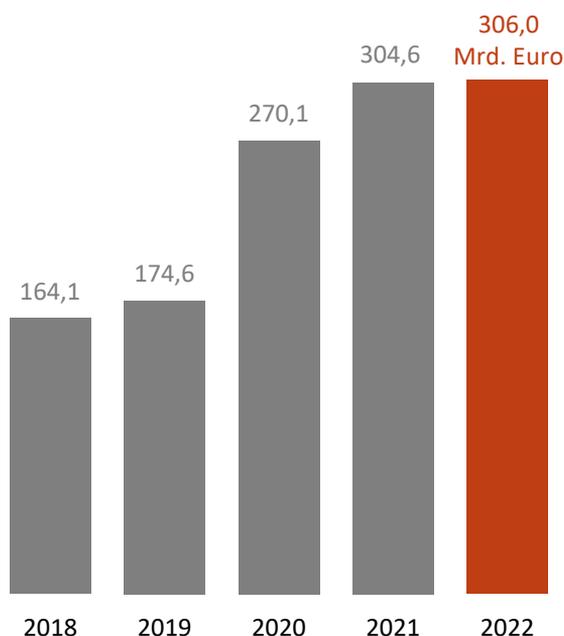
1.7.3 Gesamtbestand an Verpflichtungen

Zum 31. Dezember 2022 wurde ein neuer absoluter Höchststand an eingegangenen Verpflichtungen von 306,0 Mrd. Euro erreicht. Damit stiegen sie gegenüber dem schon hohen Niveau des Vorjahres leicht an (vgl. Abbildung 1.7).

Abbildung 1.7

Eingegangene Verpflichtungen weiterhin auf sehr hohem Niveau

Der Gesamtbestand an eingegangenen Verpflichtungen stieg im Jahr 2022 leicht an und liegt jetzt bei 306 Mrd. Euro.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2018 bis 2022.

²⁶ Nach § 4 Absatz 2 Haushaltsgesetz 2022 sind über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen bei Überschreitung eines Betrags von 5 Mio. Euro (bei nur in einem Haushaltsjahr fällig werdenden Ausgaben) oder von 10 Mio. Euro vor Einwilligung des BMF dem Haushaltsausschuss zur Unterrichtung vorzulegen, soweit das Gesetz nicht Ausnahmen zulässt.

Von den bis zum Jahr 2022 insgesamt eingegangenen Verpflichtungen entfallen 74,9 Mrd. Euro auf das Haushaltsjahr 2023 und 51,8 Mrd. Euro auf das Haushaltsjahr 2024 (vgl. Abbildung 1.8). Dabei sind die im Haushaltsjahr 2023 eingegangenen Verpflichtungen noch nicht berücksichtigt.

Abbildung 1.8

Eingegangene Verpflichtungen belasten künftige Haushalte

Zum Ende des Jahres 2022 lag der Gesamtbestand der eingegangenen Verpflichtungen bei 306,0 Mrd. Euro. Davon führen 74,9 Mrd. Euro bereits im Haushaltsjahr 2023 zu Ausgaben, die übrigen 231,1 Mrd. Euro in den Haushaltsjahren ab 2024.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2022.

1.8 Weitere Haushaltsvorbelastungen

Neben den Vorbelastungen aus eingegangenen Verpflichtungen sind weitere große Teile des Bundeshaushalts langfristig gebunden. Dazu zählen insbesondere Sozialausgaben, Personal- und Versorgungsausgaben und Zinsausgaben.

Für das Haushaltsjahr 2023 hätte sich infolge der Schuldenregel rechnerisch ein maximales Ausgabevolumen von rund 420 Mrd. Euro ergeben.²⁷

Der Bundesrechnungshof hat überschlägig untersucht, inwieweit dieses Ausgabevolumen durch Verbindungen belegt ist, auf die der Haushaltsgesetzgeber zumindest kurzfristig keinen Einfluss hat. Hierzu hat er die Sozialausgaben (einschließlich BAföG-Ausgaben)²⁸ um die pandemiebedingten Ausgaben für den Gesundheitsfonds,²⁹ die Corona-Unternehmenshilfen³⁰ sowie durch eingegangene Verpflichtungen gebundene Ausgaben³¹ bereinigt. Gemeinsam mit den Personalausgaben³², den eingegangenen Verpflichtungen³³ sowie den Zinsausgaben³⁴ machen sie einen Anteil von fast 90 % des nach der Schuldenregel rechnerisch zulässigen Ausgabevolumens aus. Der Bundeshaushalt ist also in weiten Teilen versteinert, große Teile sind der Disposition durch den Haushaltsgesetzgeber entzogen (vgl. Abbildung 1.9). Künftig werden auch die Tilgungsverpflichtungen aus den Überschreitungen der zulässigen Nettokreditaufnahme in den Jahren 2020 bis 2022 sowie aus den Sondervermögen WSF Energiekrise und Bundeswehr den Handlungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers weiter einengen.

²⁷ Zur Ermittlung des rechnerisch zulässigen Ausgabevolumens hat der Bundesrechnungshof den Haushaltsplan 2023 um Sondereffekte bereinigt. Er hat die Einnahmen um die Entnahme aus der Rücklage verringert und die zulässige Nettokreditaufnahme um den Saldo der finanziellen Transaktionen bereinigt. Damit ergaben sich Einnahmen von 390,2 Mrd. Euro und eine zulässige Nettokreditaufnahme von 27,9 Mrd. Euro. Das zulässige Ausgabevolumen (ohne finanzielle Transaktionen) läge dann bei 418,1 Mrd. Euro.

²⁸ Ausgaben der Hauptfunktion 2 zuzüglich Ausgaben bei Kapitel 3002 Titelgruppe 50.

²⁹ Ausgaben bei Titel 1501 636 03.

³⁰ Ausgaben bei Titel 6002 683 02.

³¹ Eingegangene Verpflichtungen bei Titeln der Hauptfunktion 2 überwiegend im Einzelplan 11 (geschätzt 3,5 Mrd. Euro).

³² Ausgaben der Hauptgruppe 4 sowie Ausgaben bei Titel 6002 685 01.

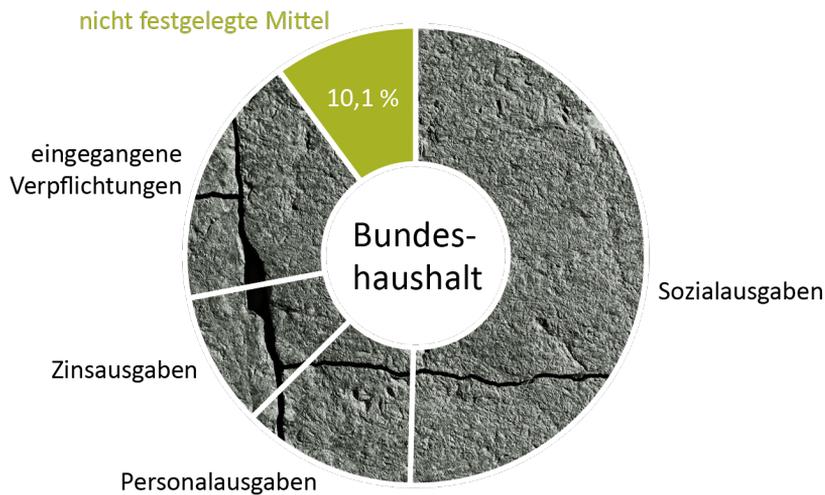
³³ Vgl. Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2022 S. 96.

³⁴ Ausgaben bei Kapitel 3205.

Abbildung 1.9

Bundeshaushalt weitgehend versteinert

Annähernd 90 % des infolge der Schuldenregel rechnerisch zulässigen Haushaltsvolumens sind im Jahr 2023 durch Sozial-, Personal- und Zinsausgaben sowie eingegangene Verpflichtungen gebunden.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2022; Bundeshaushaltsplan 2023; eigene Berechnungen.

Das BMF bleibt angesichts der anhaltend angespannten Haushaltslage aufgefordert, zu den jährlichen Haushaltsberatungen detailliert darzulegen, welche Gestaltungsspielräume für den Haushaltsgesetzgeber bestehen.

1.9 Gewährleistungen

Mit Gewährleistungen (Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen) unterstützt der Bund förderungswürdige oder im staatlichen Interesse liegende Vorhaben im In- und Ausland. Außerdem sichern sie finanzielle Verpflichtungen des Bundes gegenüber internationalen Finanzinstitutionen ab. Die Höhe der Gewährleistungsermächtigungen und die mit ihnen verfolgten Ziele werden entweder im Haushaltsgesetz³⁵ oder in spezialgesetzlichen Regelungen³⁶ ausgewiesen. Einen Überblick über den Gewährleistungsrahmen und dessen Ausnutzung zum Jahresende 2022 zeigt Tabelle 1.7.

³⁵ Vgl. § 3 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2022 sowie Vorbemerkung zu Kapitel 3208 (Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen).

³⁶ Vgl. z. B. Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erforderlichen Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik (Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz), Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines Europäischen Stabilisierungsmechanismus.

Tabelle 1.7

Gewährleistungsrahmen und Ausnutzung im Jahr 2022

Gewährleistungsrahmen für	Ermächti- gungsrahmen	Ausnutzung zu Jahresbeginn	Ausnutzung zum Jahresende	Verände- rung
	<i>in Mrd. Euro^a</i>			
Gewährleistungen gemäß Haushaltsge- setz 2022				
• Ausfuhren (Exportkreditgarantien)	150,0	128,0	119,1	-8,9
• Ungebundene Finanzkredite an ausländi- sche Schuldner, Direktinvestitionen im Aus- land u. a.	60,0	35,1	39,7	4,6
• Binnenwirtschaft und sonstige Zwecke im Inland ^b	550,0	268,0	341,6	73,6
• Internationale Finanzinstitutionen	90,0	75,5	75,5	0
• Sonstiges	53,7	45,0	47,5	2,5
Summe Haushaltsgesetz	903,7	551,6	623,5	71,8
Gewährleistungen gemäß weiterer Gesetze				
• Garantien für Kredite an Griechenland ^c	22,4	22,4	22,4	0
• Europäische Finanzstabilisierungsfazilität	211,0	89,4	90,3	0,9
• SURE-Gewährleistungsgesetz im Rahmen eines Europäischen Instruments zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage im Anschluss an den COVID- 19-Ausbruch	6,4	6,4	6,4	0
• Gesetz über die Insolvenzsicherung durch Reisesicherungsfonds	0,8	0,8	0,8	0
Summe weitere Gesetze	240,6	119,0	119,9	0,9
Gewährleistungen der Sondervermögen				
• Garantien FMS nach § 6 StFG ^d	400,0	-	-	-
• Garantien FMS nach § 8a StFG	0,3	0,9	0,3	-0,6
• Garantien und Gewährleistungen des WSF gemäß § 21 StFG	100,0	-	-	-
• Sonstiges	3,3	-	-	-
Summe Sondervermögen	503,6	0,9	0,3	-0,6
Gesamtsumme	1 647,9	671,5	743,6	72,1

Erläuterung:

^a Differenzen durch Rundungen.

^b In Anspruch genommene Gewährleistungen sind in den Angaben nicht enthalten.

^c Deutscher Anteil an den Krediten: 15,2 Mrd. Euro.

^d Seit dem Jahr 2016 können keine Garantieermächtigungen nach § 6 StFG mehr in Anspruch genommen werden.

Quelle: Vermögensrechnung des Bundes für das Jahr 2022.

Die aus der Übernahme von Gewährleistungen möglicherweise anfallenden finanziellen Belastungen werden nur teilweise in der Vermögensrechnung ausgewiesen (vgl. Nummer 1.11). Für den Teilbereich der sogenannten Hermes-Deckungen bildete das BMF Rückstellungen von 10,3 Mrd. Euro. Für übernommene Rückbürgschaften und Rückgarantien des Bundes für Ausfallbürgschaften und Garantien der Bürgschaftsbanken der Länder sah es Rückstellungen von 0,5 Mrd. Euro vor.

Die Einnahmen aus Gewährleistungsentgelten sowie aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen betragen im Jahr 2022 insgesamt 1,5 Mrd. Euro. Dem standen Ausgaben für Entschädigungsleistungen, Umschuldungen und sonstige Ausgaben aus der Inanspruchnahme aus Gewährleistungen von 0,4 Mrd. Euro gegenüber.

1.10 Selbstbewirtschaftungsmittel

Ausgaben können zur Selbstbewirtschaftung veranschlagt werden, wenn hierdurch eine sparsame Bewirtschaftung gefördert wird (§ 15 Absatz 2 BHO). Bei der Rechnungslegung ist nur die Zuweisung der Mittel an die beteiligten Stellen als Ausgabe nachzuweisen. Damit setzt die Selbstbewirtschaftung zentrale Haushaltsgrundsätze außer Kraft, die das Budgetrecht des Parlaments sichern und die Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten im Haushaltsvollzug unterstützen sollen. Selbstbewirtschaftungsmittel stehen für den jeweiligen Ausgabenzweck über das laufende Haushaltsjahr hinaus zur Verfügung. Sie können den Charakter von „Dauerfonds“ neben den für das laufende Haushaltsjahr parlamentarisch bewilligten Haushaltsmitteln annehmen.

Auf Selbstbewirtschaftungskonten im Kassenbereich des Bundes lagen Ende 2022 nicht verbrauchte Selbstbewirtschaftungsmittel von 5,4 Mrd. Euro. Der Gesamtbestand erhöhte sich damit gegenüber dem schon hohen Niveau des Vorjahres um 20 %.

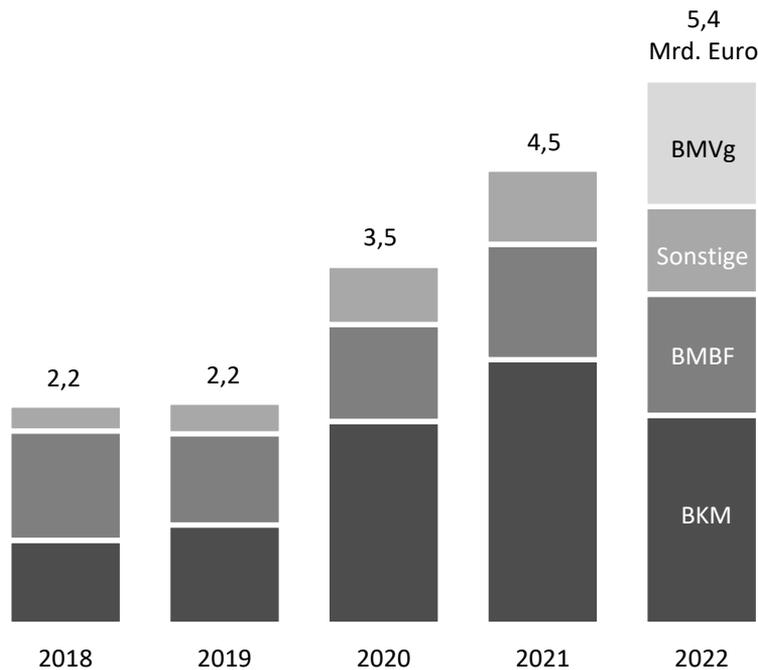
Die Selbstbewirtschaftungsmittel verteilten sich auf zehn Einzelpläne. Den höchsten Bestand an Selbstbewirtschaftungsmitteln haben die BKM (Kapitel 0452) und die von ihr unterstützten Kulturinstitutionen. Ebenfalls über große Bestände verfügen die vom BMBF (Einzelplan 30) geförderten Forschungseinrichtungen³⁷ und erstmals das BMVg (Einzelplan 14) für Rüstungsinvestitionen (vgl. Abbildung 1.10).

³⁷ Vgl. Bemerkung Nummer 19: Fraunhofer Gesellschaft hält Fördermittel zurück – BMBF bleibt jahrelang untätig.

Abbildung 1.10

Neuer Höchststand bei nicht verbrauchten Selbstbewirtschaftungsmitteln

Zum Jahresende 2022 lagen 5,4 Mrd. Euro auf Selbstbewirtschaftungskonten. Das sind noch einmal fast 1,0 Mrd. Euro mehr als im Vorjahr. Den höchsten Anteil haben weiterhin die BKM und das BMBF sowie erstmals das BMVg.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2018 bis 2022.

Werden Haushaltsmittel in die Selbstbewirtschaftung überführt, sind die entsprechenden Beträge haushaltsmäßig sofort zu buchen und erscheinen als Ausgabe in der Haushaltsrechnung. Tatsächlich sind zu diesem Zeitpunkt jedoch noch keine Mittel aus dem Bundeshaushalt abgeflossen. Dies beeinträchtigt die Aussagekraft der grundgesetzlich vorgeschriebenen Rechnungslegung und damit die Kontrollmöglichkeit des Parlaments.

Nach dem erheblichen, u. a. pandemiebedingten Anstieg der Selbstbewirtschaftungsmittel bei der BKM in den Jahren 2020 und 2021 (bis auf 2,6 Mrd. Euro), ging der Bestand im Jahr 2022 wieder etwas zurück. Ende 2022 betrug er noch 2,0 Mrd. Euro.

Der Anstieg der Selbstbewirtschaftungsmittel war hauptsächlich auf die Veranschlagung von 2,0 Mrd. Euro für das Programm „Neustart Kultur“ zurückzuführen. Mit dem Ziel, die Selbstbewirtschaftungsmittel-Bestände abzubauen, sind 100 Mio. Euro im Jahr 2022 als Einnahmen an den Bundeshaushalt zurückgeflossen. Das BMF will diesen Kurs in den Folgejahren fortführen.

Die Bundeswehr durfte erstmals im Jahr 2022 für mehrjährige Rüstungsvorhaben das Instrument der Selbstbewirtschaftung nutzen. Ende 2022 lag deren Bestand bei 1 250 Mio. Euro.

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

1.11 Vermögensrechnung

1.11.1 Überblick

Für die Buchführung und Rechnungslegung über das Vermögen und die Schulden des Bundes sind die Verwaltungsvorschriften zu §§ 73, 75, 76, 80 und 86 BHO (VV-ReVuS) anzuwenden. Nach der Aktualisierung der VV-ReVuS im Jahr 2021 stellt das BMF die Vermögensrechnung nach der neuen Kontierungssystematik und nach dem Abschlussgliederungssystem auf. Der neue Kontierungsplan orientiert sich an dem zwischen Bund und Ländern abgestimmten Verwaltungskontenrahmen (VKR).³⁸ Die Gliederung der Vermögensrechnung orientiert sich an den handelsrechtlichen Vorgaben zur Gliederung einer Bilanz, die an die staatlichen Besonderheiten angepasst wurde (vgl. Tabelle 1.8).³⁹

³⁸ Der VKR ist ein Kontenrahmen für doppisch buchende öffentliche Verwaltungen. Er soll dazu beitragen, das öffentliche Rechnungswesen bundesweit zu vereinheitlichen.

³⁹ Vgl. Standards staatlicher Doppik Anlage 1.

Tabelle 1.8

Übersicht über Vermögen und Schulden

	Stand:	Stand:	Veränderung
	01.01.2022	31.12.2022	
<i>in Mrd. Euro^a</i>			
Aktiva			
A. Anlagevermögen	358,4	356,9	-1,5
I. Immaterielle Vermögensgegenstände	_b	_b	-
II. Sachanlagen	_b	_b	-
III. Finanzanlagen	358,4	356,9	-1,5
• Anteile an verbundenen Unternehmen und Einrichtungen	28,0	29,0	1,0
• Ausleihungen an verbundene Unternehmen und Einrichtungen	12,6	12,3	-0,3
• Beteiligungen	23,3	23,3	0
• Wertpapiere des Anlagevermögens	191,7	187,5	-4,2
• Sondervermögen ohne eigenverantwortliche Betriebsleitung	53,7	52,5	-1,2
• Sonstige Ausleihungen	49,2	52,4	3,2
B. Umlaufvermögen	127,1	86,5	-40,6
I. Vorräte	_b	_b	-
II. Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände	10,8	12,8	2,0
III. Bankguthaben, Wertpapiere des Umlaufvermögens	116,3	73,7	-42,6
Vermögen gesamt	485,5	443,4	-42,1
Passiva			
A. Rückstellungen	896,3	969,5	73,2
I. Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen	820,1	871,0	50,9
II. Sonstige Rückstellungen	76,2	98,5	22,3
B. Verbindlichkeiten	1 550,2	1 649,8	99,6
I. Anleihen und Obligationen	1 461,2	1 527,0	65,8
II. Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten	52,3	72,4	20,1
III. Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen und Einrichtungen	26,0	26,8	0,8
IV. Sonstige Verbindlichkeiten	10,6	23,6	13
Schulden gesamt	2 446,6	2 619,3	172,7
Vermögens-/Schuldensaldo	-1 961,1	-2 175,9	-214,8

Erläuterung:

^a Differenzen durch Rundungen.

^b Die Positionen werden gegenwärtig wertmäßig nicht ausgewiesen.

Quelle: Vermögensrechnung des Bundes für das Jahr 2022.

Die Vermögensrechnung bildet Vermögen und Schulden des Bundes nur teilweise ab. Seit einigen Jahren ergänzt das BMF das Zahlenwerk schrittweise.

Wichtige Positionen für eine vollständige Vermögensrechnung fehlen weiterhin. Andere wesentliche Vermögenspositionen sind noch nicht wertmäßig erfasst. Dazu gehören das Immobilienvermögen, das Infrastrukturvermögen sowie das bewegliche Sachvermögen. Auch geben bereits ausgewiesene Positionen teilweise nur bedingt die tatsächliche Vermögenslage wieder. Da z. B. bei Forderungen die VV-ReVuS nur Nennwerte vorsehen, bleiben Ausfallrisiken und daraus folgende Wertberichtigungen unberücksichtigt. Im Zahlungsüberwachungsverfahren gebuchte Forderungen werden in der Vermögensrechnung nicht berücksichtigt. Auch der Schuldenausweis ist noch unvollständig. So werden z. B. keine Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen ausgewiesen.

Das BMF beabsichtigt, die Vermögensrechnung weiter zu vervollständigen. So prüft es derzeit anhand eines Kriterienkatalogs, welche Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung einbezogen werden können, die bisher nicht unter den Anwendungsbereich der VV-ReVuS fallen. Damit folgt es einer langjährigen Forderung des Bundesrechnungshofes. Im Ergebnis einer Ressortabfrage aus dem Sommer 2022 gelangte das BMF zu der Einschätzung, dass mindestens drei Anstalten des öffentlichen Rechts die Voraussetzungen für die Aufnahme in die Vermögensrechnung erfüllen. Dies sind die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, die Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost und die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes dürfte die Einbeziehung dieser Bundesanstalten die Aussagefähigkeit der Vermögensrechnung erhöhen.

Das Vermögen sank im Haushaltsjahr 2022 um 42,1 Mrd. Euro. Ursache hierfür war vor allem der Rückgang des Guthabens bei der Deutschen Bundesbank (- 49,0 Mrd. Euro). Gegenläufig wirkte sich der Anstieg der Guthaben bei Kreditinstituten aus (+ 7,0 Mrd. Euro).

Die Schulden des Bundes erhöhten sich gegenüber dem Anfangsbestand unterjährig um 172,7 Mrd. Euro. Dies lag insbesondere am Zuwachs der Anleihen und Obligationen (+ 65,8 Mrd. Euro) und der Rückstellungen für Pensions- und Beihilfeleistungen (+ 50,9 Mrd. Euro).

1.11.2 Kapitalbeteiligungen

Die Kapitalbeteiligungen werden aufgrund der Aktualisierung der VV-ReVuS abhängig von der Beteiligungsquote des Bundes wie folgt in der Vermögensrechnung dargestellt:

- Bei einer Beteiligungsquote von mehr als 50 % werden sie als Anteile an verbundenen Unternehmen und Einrichtungen,
- bei einer Beteiligungsquote zwischen 20 und 50 % als Beteiligung und
- und bei einer Beteiligungsquote von weniger als 20 % als sonstige Anteilsrechte ausgewiesen.

Der Rechnungswert der Beteiligungen ergibt sich weiterhin aus dem anteiligen Eigenkapital des Bundes. Im Beteiligungswert der Deutschen Bahn AG (DB AG) sind die Finanzierungsbeiträge des Bundes für die Schieneninfrastruktur nicht enthalten, da das Unternehmen diese in Ausübung eines Bilanzierungswahlrechts nicht aktiviert.

Bis zur Vermögensrechnung 2020 wies das BMF das Vermögen und die Schulden der Sonder- und Treuhandvermögen getrennt aus. Seit der Vermögensrechnung 2021 werden die Sonder- und Treuhandvermögen, die über Vermögen und Schulden verfügen, mit ihrer Nettosition – also den saldierten Vermögens- und Schuldenbeträgen – ausgewiesen. Positive Nettositionen werden in den Finanzanlagen dargestellt, negative Nettositionen in den Rückstellungen. Hierdurch soll die Transparenz zu möglichen finanziellen Verpflichtungen und Risiken des Bundes erhöht werden.

Die Vermögensrechnung 2022 weist als Sondervermögen mit negativen Nettositionen den ITF (vgl. Nummer 1.12.1), den Finanzmarktstabilisierungsfonds (FMS – vgl. Nummer 1.12.2), die Postbeamtenversorgungskasse bei der Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost sowie den WSF Energiekrise (vgl. Nummer 1.12.5) aus.

1.11.3 Pensions- und Beihilferückstellungen

Aufgrund der Aktualisierung der VV-ReVuS ist für die Berechnung von Pensions- und Beihilferückstellungen ab dem Haushaltsjahr 2021 der Zinssatz der Standards staatlicher Doppik anzuwenden. Dieser entspricht dem zehnjährigen Durchschnitt der Umlaufrenditen für börsennotierte Bundeswertpapiere mit 15- bis 30-jähriger Restlaufzeit. Bis Ende 2020 wurde ein siebenjähriger Durchschnitt der Umlaufrenditen zugrunde gelegt.

Der Anstieg der Rückstellungen für Pensions- und Beihilfeleistungen um 50,9 Mrd. Euro im Jahr 2022 ist zu einem großen Teil auf den – wiederholten – Rückgang des Diskontsatzes um 0,10 Prozentpunkte und die damit verbundenen versicherungsmathematischen Effekte zurückzuführen. Sowohl die Pensionsrückstellungen als auch die Beihilferückstellungen werden aktuell mit einem Diskontsatz von 0,93 % berechnet. Im Vorjahr lag er bei 1,03 %, im Jahr 2020 – nach neuer Berechnung – noch bei 1,36 %.

Den Pensions- und Beihilferückstellungen von 871,0 Mrd. Euro zum Jahresende 2022 standen Vermögenswerte von 26,3 Mrd. Euro in den Sondervermögen Versorgungsrücklage des Bundes und Versorgungsfonds des Bundes gegenüber. Diese Vermögenswerte sind damit gegenüber dem Vorjahr um 1,8 Mrd. Euro gesunken. Aufgrund der Marktentwicklung ergaben sich Bewertungsverluste bei beiden Sondervermögen von insgesamt 5,5 Mrd. Euro.

1.12 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes

Die Haushaltsrechnung für das Jahr 2022 weist 29 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes (Sondervermögen) aus.

Der Bundesrechnungshof hat Prüfungsfeststellungen zu wesentlichen Sondervermögen getroffen. Eine Übersicht über deren finanzwirtschaftliche Eckwerte im Jahr 2022 bietet Tabelle 1.9.

Tabelle 1.9

Übersicht über ausgewählte Sondervermögen

Sondervermögen	Zuführung aus dem Bundeshaushalt	Weitere Einnahmen ^a	Ausgaben	darunter: Zuführung an Rücklagen	Vermögen	Schulden
	2022	2022	2022	2022	Ende 2022	Ende 2022
<i>in Mio. Euro</i>						
Investitions- und Tilgungsfonds	-	168	168	-	795	17 275
Finanzmarktstabilisierungsfonds	-	5 870	5 870	-	63 020	84 532
ERP-Sondervermögen	26	871	415	-	23 075	734
Bundeseisenbahnvermögen	5 352	1 004	6 353	-	547	19
Wirtschaftsstabilisierungsfonds	-	52 918	52 918	1 501	53 004	52 952
WSF Energiekrise	-	200 000	200 000	169 775	190 422	200 000
Klima- und Transformationsfonds	5 846	98 608 ^a	104 454	90 751	-	-
Kommunalinvestitionsförderungsfonds	-	2 847 ^a	2 847	2 109	-	-
Digitale Infrastruktur	2 628	4 772 ^a	7 400	6 374	-	-
Aufbauhilfe 2021	-	15 612	15 612	14 041	-	-
Sondervermögen Bundeswehr	-	-	-	-	-	-

Erläuterung: ^a Auch durch Auflösung von Rücklagen.

Quelle: Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes für das Jahr 2022.

Sondervermögen sind gesonderte Teile des Bundesvermögens mit einer eigenen Wirtschaftsführung. Sie werden durch Gesetz oder auf der Grundlage eines Gesetzes errichtet und sind zur Erfüllung einzelner Aufgaben des Bundes bestimmt. Im Bundeshaushalt werden sie nur mit ihren Zuführungen und Ablieferungen veranschlagt.

Sondervermögen stellen eine Ausnahme vom verfassungsrechtlichen Grundsatz der Einheit des Haushalts (Artikel 110 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz) dar. Durch diesen Grundsatz soll eine Parzellierung des Bundeshaushalts durch Ausweitung einer aufgabenbezogenen Fondswirtschaft ausgeschlossen werden. An die Gründung und Aufrechterhaltung von Sondervermögen ist daher ein strenger Maßstab anzulegen.

Ein Sondervermögen kann sinnvoll sein, wenn dort die zu finanzierenden Aufgaben nachweisbar effizienter als durch eine Mittelveranschlagung im Bundeshaushalt erfüllt werden

können. Bei den in den letzten Jahren neu eingerichteten Sondervermögen sah der Bundesrechnungshof diese Voraussetzungen oft als nicht erfüllt an.

Vor allem die bei einigen Sondervermögen auftretende zeitliche Spreizung zwischen der haushaltmäßigen und der kreditrelevanten kassenmäßigen Belastung des Bundeshaushalts hält der Bundesrechnungshof für unzulässig. Er sieht sich hierin durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Zweiten Nachtragshaushalt 2021 bestätigt. Durch das buchmäßige Vorziehen von Ausgabebewilligungen beim EKF (heute KTF), dem Kommunalinvestitionsförderungsfonds (KInvF), dem Digitalinfrastrukturfonds und dem „Aufbauhilfefonds 2021“ werden tragende Haushaltsgrundsätze wie die Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit (Etatreife) und damit im Ergebnis auch die Haushaltswahrheit – im Sinne der Schätzgenauigkeit – und Haushaltsklarheit verletzt. Zudem wird durch das Errichten solcher unechten Sondervermögen ohne eigene Vermögen und Schulden der verfassungsrechtliche Grundsatz der Einheit des Haushalts beeinträchtigt.

Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Auffassung, dass die Ausgaben dieser Sondervermögen in den Kernhaushalt des Bundes gehören.

Für das Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“ sieht der Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2024 vor, dass es aufgelöst wird und seine Aufgaben ab dem Haushaltsjahr 2024 künftig aus dem Bundeshaushalt finanziert werden.

1.12.1 Investitions- und Tilgungsfonds

Gesetzliche Grundlage und Zweck des Sondervermögens

Das Sondervermögen ITF wurde im März 2009 durch das „Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens Investitions- und Tilgungsfonds“ (ITFG)⁴⁰ errichtet. Das ITFG sah vor, in den Jahren 2009 bis 2011 Maßnahmen des Konjunkturpakets der Bundesregierung bis zu einem Betrag von 20,4 Mrd. Euro aus dem Sondervermögen zu finanzieren. Insgesamt sind Fördermittel in Höhe von 19,95 Mrd. Euro abgeflossen. Die nicht in Anspruch genommene Ausgabeermächtigung des ITF (0,45 Mrd. Euro) ist verfallen, da das Sondervermögen seit dem Jahr 2011 keine Fördermittel mehr auszahlen darf.

Der ITF finanziert sich ausschließlich mit Fremdkapital. Das BMF wurde ermächtigt, Kreditmittel bis zur Höhe von 25,2 Mrd. Euro für das Sondervermögen aufzunehmen.⁴¹

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

⁴⁰ Artikel 6 Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland vom 2. März 2009 (BGBl. I S. 416, 417), zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 24. Mai 2016 (BGBl. I S. 1217).

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

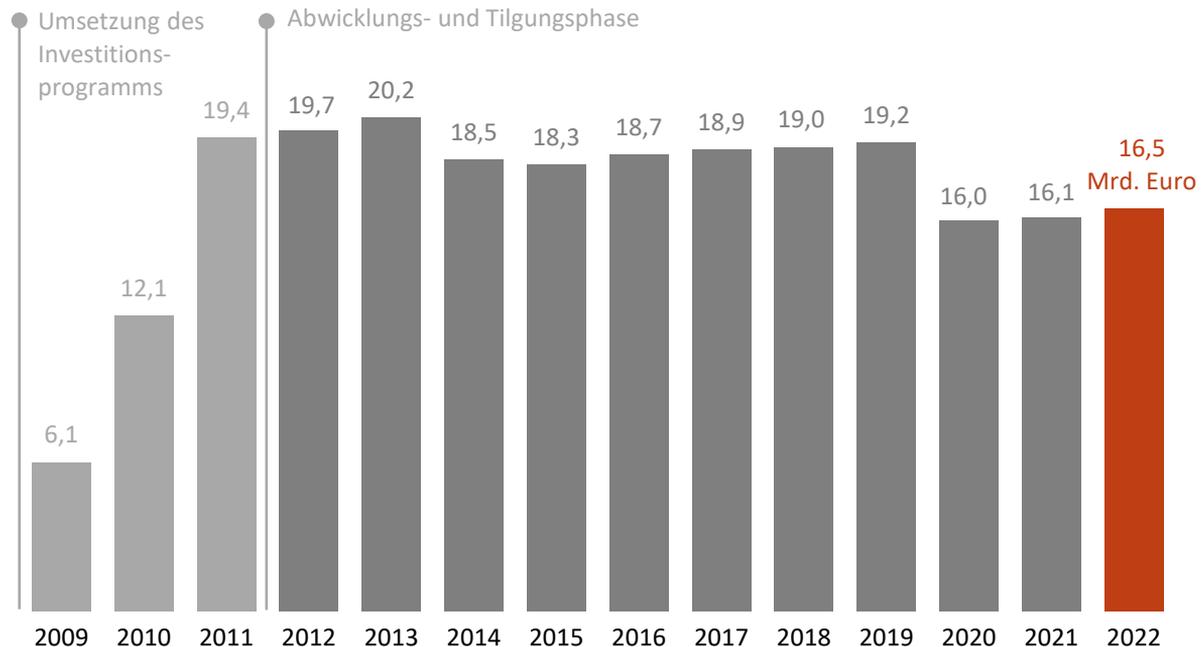
Finanzierung. Im Wirtschaftsplan 2010 wurden für die gesamte Laufzeit des ITF Zinsausgaben von 4,8 Mrd. Euro veranschlagt. Davon wurden ausweislich der Haushaltsrechnungen für die Jahre 2009 bis 2022 rund 3,0 Mrd. Euro in Anspruch genommen. Dementsprechend verfügt der ITF für künftige Zinszahlungen noch über eine verbleibende Ausgabeermächtigung von rund 1,8 Mrd. Euro.

Es war das erklärte Ziel, die zur Bewältigung einer besonderen Krisenlage aufgenommenen Schulden des ITF in finanzwirtschaftlich besseren Zeiten möglichst schnell zu tilgen. Ungeachtet der guten Haushaltsergebnisse in den Jahren 2015 bis 2019 mit Überschüssen von insgesamt 48,2 Mrd. Euro ist jedoch bislang auf einen kontinuierlichen Abbau der Verbindlichkeiten verzichtet worden. Vom Beginn der Abwicklungs- und Tilgungsphase des ITF im Jahr 2012 bis zum Jahr 2019 bewegte sich das negative Eigenkapital (Differenz zwischen Vermögen und Schulden) in einer Größenordnung von rund 19 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 1.11). Erst im Jahr 2020 verringerte sich die Verschuldung des ITF signifikant. Aufgrund von Einnahmen aus dem Bundesbankgewinn sank es um 3,2 Mrd. Euro auf 16 Mrd. Euro. Seitdem steigt das negative Eigenkapital stetig wieder an.

Abbildung 1.11

Zügige Tilgung der ungedeckten Schulden des ITF nicht absehbar

Entgegen der politischen Absichtserklärungen, die Schulden des ITF ab dem Jahr 2012 zügig zu tilgen, liegen die ungedeckten Schulden im Jahr 2022 immer noch bei 16,5 Mrd. Euro. Gegenüber dem Vorjahr sind sie sogar leicht gestiegen.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Vermögensrechnungen des Bundes für die Jahre 2009 bis 2022; eigene Berechnungen.

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2022

Auch im Jahr 2022 wurden die Schulden des ITF nicht weiter getilgt. Dies war vor allem darauf zurückzuführen, dass die Bundesbank im Jahr 2021 – wie bereits im Vorjahr – keinen Gewinn erwirtschaftete. Folglich erhielt der Bund auch keine Zuführungen aus dem Bundesbankgewinn, die er – zumindest teilweise – an den ITF hätte weiterreichen können. Außerdem schloss der Bundeshaushalt 2022 aufgrund der finanziellen Folgen der Corona-Pandemie sowie des völkerrechtswidrigen russischen Angriffs gegen die Ukraine zum dritten Mal in Folge mit einem hohen Finanzierungsdefizit ab. Überschüsse, mit denen die Verbindlichkeiten des ITF hätten getilgt werden können, standen demnach nicht zur Verfügung. Das negative Eigenkapital stieg durch Zinszahlungen weiter auf 16,5 Mrd. Euro. Das BMF hat in der Vermögensrechnung des Bundes hierfür Rückstellungen gebildet.

Die Ausgaben des Sondervermögens für Zinsen stiegen gegenüber dem Vorjahr (67,9 Mio. Euro) um das 2,5-Fache auf 168 Mio. Euro an. Diesen Ausgaben standen Einnahmen von 0,12 Mio. Euro⁴² gegenüber (Vorjahr: 0,21 Mio. Euro).

Die Einnahmen und Ausgaben sind in Tabelle 1.10 dargestellt.

Tabelle 1.10

Haushaltsrechnung des ITF

	Ist 2021	Ist 2022	Abweichung ggü. Vorjahr
	<i>in Mio. Euro^a</i>		
Einnahmen	68	168	100
davon:			
• Vermischte Einnahmen und sonstige Zinseinnahmen	0,02	0,05	0,03
• Zuführungen aus dem Bundesbankgewinn	-	-	-
• Einnahmen aus Krediten am Kapitalmarkt ^b	68	168	100
Ausgaben	68	168	100
davon:			
• Zinsen für Kreditaufnahmen	68	168	100
• Finanzhilfen sonstige Infrastruktur ^c	-0,19	-0,07	0,12
Nachrichtlich:			
Eigenkapital	-16 148	-16 480	-332

Erläuterung:

^a Differenzen durch Rundungen.

^b Gemäß den Erläuterungen im Haushaltsplan bei Titel 6091/325 01 sind aus diesem Einnahmetitel auch die Ausgaben für die Tilgung von Krediten zu leisten. Übersteigt die Tilgungsleistung die Krediteinnahme, führt dies zu einer Ausgabe auf dem Einnahmetitel.

^c Gemäß dem Haushaltsvermerk zu Kapitel 6091 Titelgruppe 01 fließen Rückzahlungen von Finanzhilfen nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz aus nicht zweckentsprechend verwendeten Mitteln den Ausgaben zu. Übersteigen die Rückzahlungen die Ausgaben, führt dies zu einer Einnahme auf dem Ausgabebetitel.

Quelle: Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes für das Jahr 2022.

⁴² Vermischte Einnahmen (0,05 Mio. Euro) und als negative Auszahlungen ausgewiesene Rückzahlungen nicht zweckentsprechend verwendeter Finanzhilfen (0,07 Mio. Euro).

Bewertung/Ausblick

Die Einnahmen des ITF aus Erstattungen bewegen sich weiterhin auf niedrigem Niveau. Zudem sind sie nicht beeinflussbar und schwanken erheblich. Zur Tilgung der Verbindlichkeiten des Sondervermögens können sie nicht spürbar beitragen. Aufgrund der durch die finanziellen Folgen der Corona-Pandemie und den völkerrechtswidrigen russischen Angriff gegen die Ukraine stark gestiegenen Staatsverschuldung, ist mit einer Tilgung der Verbindlichkeiten des ITF in den nächsten Jahren nicht zu rechnen.

Der Schuldenabbau im Jahr 2020 wird sich zwar auch in kommenden Jahren dämpfend auf die Zinsbelastungen auswirken. Das aufgrund der hohen Inflation weiter steigende Zinsrisiko für den Bundeshaushalt hat jedoch auch den ITF erfasst. Seine Gesamtschulden sind im Jahr 2022 um 332 Mio. Euro gestiegen.

Das BMF hat darauf hingewiesen, dass die Tilgung des ITF den gesetzlichen Regelungen entsprechen habe. Diese hätten vorgesehen, den Teil des Bundesbankgewinns dafür zu verwenden, der den im Bundeshaushalt veranschlagten Anteil übersteigt.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass abweichend hiervon in den Jahren 2015 und 2016 insgesamt 1,1 Mrd. Euro dem Bundeshaushalt bzw. der Asylrücklage zugeführt wurden. Im Übrigen verkennt das BMF, dass nach der Begründung zum ITFG in wirtschaftlich guten Zeiten die Überschüsse zur Tilgung der Schulden genutzt werden sollten. Der Bundesbankgewinn ist nur eine Mindesttilgungssumme.

Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Auffassung, dass das BMF die Chance, in konjunkturell guten Zeiten die Schulden des ITF abzubauen, verpasst hat. Die noch zur Verfügung stehenden Ausgabereste zur Deckung der Zinsausgaben des ITF werden geringer. Sind die Mittel verbraucht, wird der Bundeshaushalt für die Zinsausgaben des Sondervermögens aufkommen müssen. Der ITF ist damit ein Beleg dafür, dass kreditfinanzierte Sondervermögen, trotz aller guten Tilgungsvorsätze, zu dauerhaften Zusatzlasten führen können.

1.12.2 Finanzmarktstabilisierungsfonds

Rechtliche Grundlagen und Zweck des Sondervermögens

Der FMS wurde im Oktober 2008 mit Inkrafttreten des Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetzes (FMStFG)⁴³ als Sondervermögen des Bundes errichtet. Zweck des FMS ist die Stabilisierung des Finanzmarktes durch Hilfen für Unternehmen des Finanzsektors zur Überwindung von Liquiditätsengpässen und zur Stärkung der Eigenkapitalbasis

⁴³ Die Bezeichnung des FMStFG wurde am 27. März 2020 durch das Gesetz zur Errichtung eines Wirtschaftsstabilisierungsfonds (Wirtschaftsstabilisierungsfondsgesetz – WStFG) in Gesetz zur Errichtung eines Finanzmarkt- und eines Wirtschaftsstabilisierungsfonds (Stabilisierungsfondsgesetz – StFG) geändert.

(Sicherungsmaßnahmen).⁴⁴ Neue Stabilisierungsmaßnahmen sind seit dem 1. Januar 2016 nicht mehr zulässig.⁴⁵

Der FMS hat kein eingezahltes Eigenkapital. Er finanziert sich über Fremdkapital, das über den Bund bereitgestellt wird. Seine Kreditermächtigungen belaufen sich auf insgesamt 100 Mrd. Euro.⁴⁶

Der Bund haftet gemäß § 5 Stabilisierungsfondsgesetz (StFG) unmittelbar für die Verbindlichkeiten des FMS. Nach Abwicklung des FMS wird das verbleibende Schlussergebnis zwischen Bund und Ländern grundsätzlich im Verhältnis 65:35 aufgeteilt werden. Dabei ist die Beteiligung der Länder auf einen Höchstbetrag von 7,7 Mrd. Euro begrenzt.⁴⁷

Das parlamentarische Bundesfinanzierungsgremium⁴⁸ hat umfassende Informationsrechte gegenüber dem FMS und den begünstigten Unternehmen. Das BMF unterrichtet das Gremium in geheimen Sitzungen zu allen Fragen, die den FMS betreffen.

Sicherungsmaßnahmen des FMS bestehen in Kapitalbeteiligungen sowie in der finanziellen Absicherung von errichteten Abwicklungsanstalten. Verluste der Abwicklungsanstalten gleicht der FMS aus, teils nachrangig gemäß einer vereinbarten Haftungskaskade. Der FMS erzielt Einnahmen aus Dividenden und Entgelten für Finanzierungszusagen. Sowohl die Abwicklungsanstalten als auch die Unternehmen, an denen der FMS beteiligt ist, müssen dem Bund die Kosten erstatten, die bei der Bundesrepublik Deutschland Finanzagentur (Finanzagentur) aus der Verwaltung der Beteiligungen und bei der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung aus der erweiterten Rechtsaufsicht über die Abwicklungsanstalten entstehen.

Zum Jahresende 2022 hielt der FMS Beteiligungen an der Commerzbank AG, der Hypo Real Estate Holding GmbH (HRE), der Portigon AG (ehemals WestLB, stille Beteiligung) und der FMS VV GmbH⁴⁹. Als Abwicklungsanstalt hatte die Erste Allgemeine Abwicklungsanstalt AÖR (EAA) in den Jahren 2009, 2010 und 2012 Teile des Portfolios der ehemaligen WestLB, die heute als Portigon AG firmiert, übernommen. Die FMS Wertmanagement AÖR (FMS-WM) hatte im Jahr 2010 Teile der Hypo Real Estate-Gruppe übernommen.

⁴⁴ § 2 Absatz 1 StFG.

⁴⁵ § 13 Absatz 1 StFG.

⁴⁶ Nach § 9 Absatz 1 StFG stehen dem FMS Kreditermächtigungen insbesondere für Rekapitalisierungsmaßnahmen und Abwicklungsanstalten von bis zu 30 Mrd. Euro zur Verfügung. Weitere 60 Mrd. Euro kann er als Kredit aufnehmen, um damit der bundeseigenen Abwicklungsanstalt FMS-WM Darlehen zur Refinanzierung durchzureichen (§ 9 Absatz 5 StFG). Weitere 10 Mrd. Euro können bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 37 Absatz 1 Satz 2 BHO und der Einwilligung des Haushaltsausschusses aufgenommen werden (§ 9 Absatz 4 StFG).

⁴⁷ § 13 Absatz 2 StFG.

⁴⁸ Zuständigkeit nach § 10a StFG.

⁴⁹ FMS Vermögensverwaltungs-GmbH.

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2022

Die wesentlichen Kennzahlen des Geschäftsjahres 2022 sind in Tabelle 1.11 dargestellt.

Tabelle 1.11

Jahresabschluss des FMS

	Ist 2021	Ist 2022	Abweichung ggü. Vorjahr
	<i>in Mio. Euro^a</i>		
Einnahmen ^b	36 791	5 870	-30 921
Ausgaben ^b	36 791	5 870	-30 921
Vermögen ^b	57 736	63 020	5 284
Schulden ^b	80 555	84 532	3 977
nicht gedeckter Fehlbetrag	22 819	21 512	-1 307
nachrichtlich:			
Erträge ^c	559	1 610	1 051
Aufwendungen ^c	29	303	274
Jahresfehlbetrag/-überschuss nach Handelsgesetzbuch	530	1 307	777
Bilanzsumme ^d	80 555	84 532	3 977
Finanzanlagen ^e	1 450	2 558	1 108

Erläuterung:

^a Differenzen durch Rundungen.

^b Die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben sowie des Vermögens und der Schulden des FMS im Jahr 2021 war durch eine Kreditaufnahme von 25 Mrd. Euro geprägt, die der FMS an die FMS-WM weitergereicht hat.

^c In den Jahren 2021 und 2022 sind die Werte bereinigt um gegenläufige und ergebnisneutrale Effekte aus der Refinanzierung der FMS-WM in Höhe von 229,5 Mio. Euro sowie 283,8 Mio. Euro.

^d In den Werten sind die sonstigen Ausleihungen in Form von Darlehensforderungen (55 Mrd. Euro (2021) sowie 59,4 Mrd. Euro (2022)) für die Refinanzierung der FMS-WM enthalten.

^e Ohne Berücksichtigung der Bilanzverlängerung in Höhe von 55 Mrd. Euro (2021) sowie 59,4 Mrd. Euro (2022) infolge der konditionsgleichen Kreditaufnahme und Darlehensvergabe an die FMS-WM.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2021 und 2022; Pressemitteilung Nummer 2 der Finanzagentur vom 23. Juni 2023 zum Jahresabschluss 2022 des FMS; Bericht des Abschlussprüfers über die Prüfung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2022; des Lageberichts für das Geschäftsjahr 2022.

Das handelsrechtliche Jahresergebnis des FMS ist im Wesentlichen zurückzuführen auf

- die Zuschreibungen auf die Beteiligungen an der Commerzbank AG (419,3 Mio. Euro) und der HRE (689 Mio. Euro),
- die Auflösung der Rückstellung für die Verlustausgleichsverpflichtung gegenüber der FMS-WM in Höhe von 484 Mio. Euro,
- die Zuführung zur Rückstellung für vertragliche Verlustausgleichsverpflichtungen im Zusammenhang mit der Portigon AG in Höhe von 99 Mio. Euro sowie
- den Zinsaufwand für die Refinanzierung des FMS (203 Mio. Euro).

Als Umsatzerlöse fielen wie im Vorjahr 13,2 Mio. Euro Provisionen für die Bereitstellung eines Verlustausgleichsrahmens an die EAA an. Die Sonstigen betrieblichen Erträge (1 592,3 Mio. Euro) setzen sich aus den zuvor genannten Positionen zusammen. Zudem wurden Erträge aus Beteiligungen in Höhe von 4,6 Mio. Euro aus der Gewinnausschüttung der HRE ausgewiesen. Weiter ergaben sich Aufwendungen aus der Aufzinsung der Rückstellungen für die Verlustausgleichsverpflichtungen gegenüber der Portigon AG in Höhe von 1,0 Mio. Euro.

Die Bilanzwerte der noch offenen Kapitalhilfen des FMS (Beteiligungen) aus der Finanzkrise stellen sich zum Jahresende 2022 wie folgt dar:

Tabelle 1.12

Ausstehendes Volumen der gewährten Kapitalhilfen

Institut	Ausstehende Kapitalhilfe FMS	Bilanzwert zum 31.12.2021 ^a	Bilanzwert zum 31.12.2022
		<i>in Mrd. Euro</i>	
Commerzbank AG	5,1	1,3	1,7
HRE	7,5	0,1	0,8
Portigon AG (ehemals WestLB AG)	2,0	0,0	0,0
Summe	14,6	1,4	2,6

Erläuterung: ^a Aus den Ursprungswerten berechnet; Differenzen durch Rundungen.

Quelle: Finanzagentur, Historischer Überblick über die Maßnahmen des FMS, Stand 31. Dezember 2022⁵⁰; Bericht über das Geschäftsjahr 2022 des FMS.

Die Beteiligung an der FMS VV GmbH war wie im Vorjahr mit 0,4 Mio. Euro bewertet. Außerhalb der Bilanz sind noch Eventualverbindlichkeiten in Zusammenhang mit der Portigon AG und der EAA ausgewiesen. Ursprünglich betrug der Gesamthaftungsrahmen 1,0 Mrd. Euro. Die im Geschäftsjahr 2022 für die Ausgleichverpflichtung EAA/Portigon AG gebildete Rückstellung belief sich auf 431,0 Mio. Euro. Die verbliebenen Eventualverbindlichkeiten wurden zum Bilanzstichtag somit auf 569 Mio. Euro reduziert.⁵¹ Die Kreditermächtigung des FMS war zum Jahresende 2022 mit 85,2 Mrd. Euro in Anspruch genommen.⁵²

⁵⁰ https://www.deutsche-finanzagentur.de/fileadmin/user_upload/Finanzmarktstabilisierung/FMS-Massnahmen_de.pdf, Abruf vom 4. Juli 2023.

⁵¹ Lagebericht, S. 5.

⁵² Im Jahresabschluss des FMS zum 31. Dezember 2022 wurde dabei die Kreditermächtigung des FMS in Höhe von 25,8 Mrd. Euro und die Kreditermächtigung für die Refinanzierung der FMS-WM in Höhe von 59,4 Mrd. Euro genutzt.

Bewertung/Ausblick

Wie lange die Abwicklungsanstalten weiter bestehen werden, ist abhängig von der Fristigkeit der abzuwickelnden Portfolios. Der Abwicklungsplan der EAA sieht vor, das Portfolio voraussichtlich bis zum Jahr 2027 weitgehend abzubauen. Aus der EAA sind aktuell keine maßgeblichen Anzeichen für eine Belastung des FMS erkennbar.⁵³ Die FMS-WM wird ihr Portfolio bis zum Jahr 2035 erheblich reduziert haben. Die Auflösung der Rückstellung für die Verlustausgleichsverpflichtung des FMS gegenüber der FMS-WM gründet auf den Verlusterwartungen bis zum Jahr 2060 innerhalb eines stabilen Marktumfeldes. Die FMS-WM hat ein mittelfristiges Zielbild erarbeitet, das auch künftig unter Berücksichtigung aller Risiken im Portfolio die operative Stabilität gewährleisten soll. Seine Umsetzung wird wesentlichen Einfluss auf die weitere Abwicklungstätigkeit und damit die Ergebnisse der FMS-WM haben.

Die Commerzbank AG zahlt im Jahr 2023 für das Geschäftsjahr 2022 eine Dividende (Ausschüttungsquote 30 %). Sie gibt für das Jahr 2023 einen positiven Ausblick und strebt die Erhöhung der Ausschüttungsquote von 30 auf 50 % an. Angenommen wurden bei diesem Ausblick eine milde Rezession und dass es keine weiteren substantziellen Belastungen aus einer Beteiligung geben wird.

Die aktuelle Planung der HRE sieht für die nächsten Jahre keine Jahresüberschüsse vor. Künftige Ausschüttungen werden weiterhin von der Entwicklung der wesentlichen Risiken abhängen. Für das Jahr 2023 ist geplant, das aufgrund der abgeschlossenen Vergleiche bei den Anlegerklagen nicht mehr zur Deckung möglicher Risiken benötigte Kapital über die FMS VV GmbH an den FMS abzuführen.

Für das Geschäftsjahr 2023 ist – ohne Berücksichtigung etwaiger Bewertungseffekte – aufgrund von Zinsaufwendungen und nur geringfügigen Erträgen zunächst von einem negativen Ergebnis des FMS auf Niveau der Jahre vor 2021 auszugehen. Möglicherweise sind im Jahr 2023 Wertkorrekturen bei den Beteiligungen sowie Zuführungen zu den Rückstellungen für Verlustausgleichsverpflichtungen erforderlich. Dies hängt maßgeblich von der weiteren Entwicklung des völkerrechtswidrigen russischen Angriffs gegen die Ukraine, der Energiekrise und der weiterhin hohen Inflation sowie den damit einhergehenden Auswirkungen auf die Bankenbilanzen im Jahr 2023 ab.⁵⁴

1.12.3 ERP-Sondervermögen

Gesetzliche Grundlage und Zweck des Sondervermögens

Das ERP-Sondervermögen bezeichnet ein vom Bund verwaltetes Sondervermögen, das im Jahr 1953 aus den DM-Gegenwerten der Hilfen des European Recovery Program (ERP)

⁵³ Lagebericht, S. 15.

⁵⁴ Lagebericht, S. 15 - 16.

errichtet wurde. Dieses Programm wurde im Jahr 1948 auf der Grundlage des Marshallplans bereitgestellt, um den Wiederaufbau der deutschen Wirtschaft nach dem Zweiten Weltkrieg zu fördern. Seit dem Abschluss der Wiederaufbauphase dienen die ERP-Mittel der allgemeinen Förderung von Investitions- und Innovationsvorhaben der deutschen Wirtschaft, insbesondere des Mittelstands.

Das ERP-Sondervermögen wird vom BMWK verwaltet. Die Abwicklung der Förderprogramme übernimmt die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), die Investitionsvorhaben durch zinsverbilligte Unternehmensdarlehen fördert. Daneben verstärkt das ERP-Sondervermögen seine Investitionen in verschiedene Beteiligungsfonds, die kleine und mittelständische Unternehmen durch die Bereitstellung von Beteiligungskapital unterstützen.

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2022

Die Einnahmen des ERP-Sondervermögens von 0,9 Mrd. Euro resultierten überwiegend aus Beteiligungen am Gewinn der KfW (0,4 Mrd. Euro) sowie aus Darlehenstilgungen (0,4 Mrd. Euro). Dem standen Ausgaben von 0,4 Mrd. Euro gegenüber. Der Einnahmeüberschuss von 0,5 Mrd. Euro führte beim ERP-Sondervermögen zu einer Substanzstärkung.

Die Jahresrechnung ist in Tabelle 1.13 abgebildet.

Tabelle 1.13

Jahresrechnung des ERP-Sondervermögens

	Ist 2021	Soll 2022	Ist 2022	Abweichung ggü. Soll	Abweichung ggü. Vorjahr
	<i>in Mio. Euro^a</i>				
Einnahmen	1 229	902	897	-5	-331
davon:					
• Einnahmen aus Vermögen	680	335	448	113	-232
• Tilgung von Darlehen	505	454	421	-33	-84
• Zinszuschüsse Bundeshaushalt	24	56	26	-30	2
• sonstige Einnahmen	20	57	2	-55	-17
Ausgaben	358	902	415	-487	57
davon:					
• Zinsverbilligung für neue ERP-Darlehen	11	56	34	-22	23
• Förderkosten für Darlehen aus früheren Jahren	-8	144	63	-81	71
• deutsche und europäische Fondsfinanzierungen	344	680	299	-381	-45
• sonstige Ausgaben	11	21	19	-2	8
Einnahmeüberschuss	871	-	482	482	-389
nachrichtlich:					
Bilanzgewinn	1 326	-	594	-	-732
Eigenkapital	22 481	-	23 075	-	594

Erläuterung: ^a Differenzen durch Rundungen.

Quelle: ERP-Jahresrechnungen 2021 und 2022.

Im Jahr 2022 leistete das ERP-Sondervermögen Ausgaben von insgesamt 97 Mio. Euro, um Zinsverbilligungen einerseits für neue und andererseits für aus früheren Jahren stammende ERP-Darlehen zu finanzieren. Da in diesen Ausgaben Rückflüsse von 90 Mio. Euro verrechnet sind, lagen die tatsächlich geleisteten Ausgaben für Förderleistungen bei 187 Mio. Euro. Des Weiteren sind der Förderleistung Erstattungen für Refinanzierungskosten der KfW Capital und Verwaltungskosten des Europäischen Investitionsfonds sowie Zuschüsse zu Stipendienprogrammen von insgesamt 24 Mio. Euro zuzurechnen.⁵⁵ Die im Jahr 2022 erbrachte Förderleistung lag somit bei insgesamt 211 Mio. Euro. Die zu erbringende Förderleistung betrug 390 Mio. Euro.

⁵⁵ Diese Förderleistungen sind in den deutschen und europäischen Fondsfinanzierungen und den sonstigen Ausgaben enthalten.

Nach der vom BMWK für das ERP-Sondervermögen erstellten Bilanz erhöhte sich der Vermögensbestand zum 31. Dezember 2022 auf 23,1 Mrd. Euro. Das Vermögen lag damit um 5,8 Mrd. Euro (34 %) über dem fortgeschriebenen Gegenwertaufkommen⁵⁶ von 17,2 Mrd. Euro.

Bewertung/Ausblick

Da der Vermögensbestand das Gegenwertaufkommen deutlich überschreitet, hat das BMWK den gesetzlichen Auftrag zum Vermögenserhalt erheblich übererfüllt.

Gleichzeitig blieb das ERP-Sondervermögen aber auch im Jahr 2022 deutlich unter der zu erbringenden Förderleistung von 390 Mio. Euro (- 179 Mio. Euro). Die Förderleistung war bei der Neuordnung des ERP-Sondervermögens im Jahr 2007 als jährliche Zielgröße festgelegt worden. Selbst ohne die vorgeschriebene Berücksichtigung der Preisentwicklung wurde die im Jahr 2007 festgelegte Mindestförderung von 300 Mio. Euro um 89 Mio. Euro unterschritten.

Der Bundesrechnungshof hat das BMWK in den letzten Jahren mehrfach darauf hingewiesen, dass die tatsächlichen Förderungen deutlich unter den Zielgrößen lagen. In einem zwischenzeitlich mit dem BMWK geführten Gespräch zeigte es sich nunmehr offen gegenüber einer Neufestlegung der Förderleistung. Es gab an, gemeinsam mit der KfW die Weiterentwicklung von Messung und Steuerung der Förderleistung vorangetrieben, jedoch noch nicht abgeschlossen zu haben.

Der Bundesrechnungshof befürwortet die Festlegung neuer Förderzielgrößen, da die bisherige, seit 15 Jahren unveränderte Berechnungsmethode auf die aktuelle Fördersituation nicht mehr sinnvoll anwendbar ist.

1.12.4 Bundeseisenbahnvermögen

Gesetzliche Grundlage und Zweck des Sondervermögens

Das Sondervermögen Bundeseisenbahnvermögen (BEV) wurde im Zuge der Bahnreform im Januar 1994 errichtet. Heute hat es insbesondere noch die Aufgaben,

- das der DB AG zugewiesene verbeamtete Personal zu verwalten,
- die Versorgungsbezüge an Pensionärinnen und Pensionäre festzusetzen und auszuzahlen,
- die Sozialeinrichtungen weiterzuführen und
- die nicht bahnnotwendigen Liegenschaften zu verwalten und zu verwerten.

⁵⁶ Dies ist der Wert des ERP-Sondervermögens im Jahr 1959, fortgeschrieben mit der Preisentwicklung bis zum Jahr 2022.

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Jahr 2022

Die Einnahmen und Ausgaben des BEV im Haushaltsjahr 2022 sind in Tabelle 1.14 dargestellt.

Tabelle 1.14

Jahresrechnung des BEV

	Ist 2021	Soll 2022	Ist 2022	Abweichung ggü. Soll	Abweichung ggü. Vorjahr
<i>in Mio. Euro^a</i>					
Einnahmen	6 462	6 491	6 357	-134	-105
davon:					
• Zuführungen Bundeshaushalt	5 368	5 559	5 352	-207	-16
• Eigene Einnahmen	1 094	932	1 004	72	-90
Ausgaben	6 486	6 491	6 353	-138	-133
davon:					
• Personalausgaben	5 936	5 908	5 818	-90	-118

Erläuterung: ^a Differenzen durch Rundungen.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2021 und 2022; Jahresrechnungen des BEV für die Haushaltsjahre 2021 und 2022.

Das BEV leistete im Jahr 2022 Ausgaben von 6,4 Mrd. Euro.⁵⁷ Es erzielte eigene Einnahmen von 1,0 Mrd. Euro. Sie stammen im Wesentlichen aus der Personalkostenerstattung der DB AG für ihr zugewiesene Beamtinnen und Beamte. Der Fehlbedarf von 5,4 Mrd. Euro wurde aus dem Bundeshaushalt gedeckt. Im Haushalt 2023 sind hierfür erneut 5,5 Mrd. Euro vorgesehen. Als Gesamtausgaben des BEV sind 6,4 Mrd. Euro veranschlagt.

Die zum 31. Dezember 2022⁵⁸ ausgewiesenen Aktiva des BEV von 547,1 Mio. Euro umfassen im Wesentlichen:

- Immobilien (243,8 Mio. Euro),
- Finanzanlagen (8,9 Mio. Euro) und
- aktive Rechnungsabgrenzung für die Januarbezüge (281,9 Mio. Euro).

Die zum 31. Dezember 2022 ausgewiesenen Verbindlichkeiten des BEV von 19,2 Mio. Euro resultieren im Wesentlichen aus:

- Sonstigen Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen (10,5 Mio. Euro) und
- Verbindlichkeiten im Rahmen der sozialen Sicherheit (5,6 Mio. Euro).

⁵⁷ Darin sind 0,3 Mrd. Euro Ausgaben für Rentenleistungen für die Renten-Zusatzversicherung der Knappschaft-Bahn-See enthalten.

⁵⁸ Vgl. S. 109 der Vermögensrechnung.

Der Buchwert des Immobilienbestandes verringerte sich von 249,1 Mio. Euro im Jahr 2021 auf 243,8 Mio. Euro im Jahr 2022. Der Rückgang von 2,1 % resultiert aus den Verkaufsaktivitäten des BEV. Im Jahr 2000 wies das BEV noch einen Buchwert von 3,4 Mrd. Euro aus. Insgesamt hat sich der Buchwert des Immobilienbestandes um 92,8 % verringert.

Das im Kernbereich des BEV eingesetzte Personal reduzierte sich im Vergleich zum Vorjahr um 10 Personen und damit um 1,7 %. Die Zahl der zur DB AG zugewiesenen Beamtinnen und Beamten ist über 25 Jahre nach der Bahnreform von 116 885 auf 14 143 zurückgegangen. Insgesamt sind dies 87,9 % weniger als im Jahr 1994.

Im Jahr 2022 zahlte das BEV 3,4 Mrd. Euro Versorgungsbezüge an 130 123 Versorgungsberechtigte. Seit Beginn der Bahnreform im Jahr 1994 ging die Zahl der Versorgungsberechtigten um 111 356 Personen und damit um 46,1 % zurück.

Bewertung/Ausblick

Das Gesetz zur Zusammenführung und Neugliederung der Bundeseisenbahnen ermächtigt die Bundesregierung, das BEV ab dem Jahr 2004 aufzulösen. Von dieser Möglichkeit hat die Bundesregierung bisher nicht Gebrauch gemacht.

Der Bundesrechnungshof mahnt seit Jahren ein konzeptionelles Vorgehen an, das sich am absehbaren Aufgabenrückgang des BEV orientieren sollte. Er hat der Bundesregierung bereits im Jahr 2018 empfohlen, einen Zeitplan für die Übertragung einzelner Aufgabenbereiche bis hin zur Auflösung des BEV zu erarbeiten.⁵⁹

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages forderte das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) im Februar 2019 u. a. auf, künftig jährlich einen Fortschrittsbericht vorzulegen, der alle Ausgabenbereiche des BEV umfasst und Auskunft über den Stand der Aufgabenabwicklung und über die veranlassten Maßnahmen zur Vorbereitung der Übertragung von Teilaufgaben an andere Behörden gibt. Im Dezember 2020 hat er den Bundesrechnungshof gebeten, ihm erneut zu berichten, falls die jährlichen Fortschrittsberichte nicht seinen Beschlüssen entsprechen.

Das BMDV hat in den Jahren 2019 bis 2021 im Wesentlichen nur zur Aufgabenentwicklung im Immobilienbereich des BEV berichtet. Die übrigen Bereiche hat es in einem sogenannten Perspektivbericht dargestellt, der dem Bundesrechnungshof seit Ende November 2021 vorliegt. Das BEV beabsichtigte, bis Sommer 2022 eine umfassende Bestandsaufnahme aller aktuell wahrgenommenen Aufgaben zu erstellen. Es wollte zudem eine Prognose erarbeiten, welche Aufgaben es bis Ende 2025 vollständig oder nahezu vollständig abwickeln und welche es längerfristig wahrnehmen will.

⁵⁹ Vgl. Bemerkungen 2018, Nummer 17, Bundestagsdrucksache 19/5500.

Dem Bundesrechnungshof liegen zurzeit weder die angekündigte Bestandsaufnahme noch die Prognose zur Aufgabenentwicklung des BEV vor. Der vom BMDV im Dezember 2022 übersandte Fortschrittsbericht entspricht diesen Anforderungen nicht. Der Bundesrechnungshof hat daraufhin das BMDV im Dezember 2022 gebeten, die genannten Dokumente vorzulegen oder, falls diese nicht abschließend erstellt sind, einen Sachstandsbericht bis Ende Januar 2023 zu übersenden.

Das BMDV hat im Februar 2023 darüber informiert, dass der vom Bundesrechnungshof angesprochene Bericht inzwischen vorliege. Er thematisiere die drei Fragestellungen „Bestandsaufnahme aktueller Aufgaben“, „Perspektivische Entwicklung bis zum Jahr 2025“ sowie „Vorschläge zur beschleunigten Aufgabenabwicklung“. Das BMDV habe diesen Bericht noch nicht abschließend bewertet. Sobald darüber entschieden sei, werde es den Bericht auch dem Bundesrechnungshof zur Verfügung stellen.

1.12.5 Wirtschaftsstabilisierungsfonds und WSF Energiekrise

Gesetzliche Grundlage und Zweck des Sondervermögens

WSF infolge der Corona-Krise

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

Zweck des WSF ist nach § 16 Absatz 1 StFG die Stabilisierung von Unternehmen der Realwirtschaft, deren Bestandsgefährdung erhebliche Auswirkungen auf die Wirtschaft, die technologische Souveränität, Versorgungssicherheit, kritische Infrastrukturen oder den Arbeitsmarkt hätte.

In den Jahren 2020 bis 2022 wirkte der WSF nach dem StFG subsidiär zu anderen Corona-Unternehmenshilfen des Bundes und der Länder. Das Gesetz sah für den WSF in dieser Zeit folgende Stabilisierungsinstrumente vor:

- Garantien (§ 21 StFG),
- Rekapitalisierungen (§ 22 StFG) und
- Refinanzierung der Sonderprogramme der KfW (§ 23 StFG).

Mit den Garantien und Rekapitalisierungen konnte der WSF Unternehmen unmittelbar unterstützen. Die WSF-Stabilisierungsmaßnahmen waren temporär angelegt. Die Unternehmen müssen die gewährten Mittel vollständig zuzüglich Zinsen zurückzahlen. Nach § 23 Absatz 1 StFG konnte der WSF der KfW Darlehen gewähren, um ihr von der Bundesregierung in der Corona-Krise zugewiesenen Sonderprogramme zu refinanzieren. Am 24. Oktober 2022

wurde der § 23 StFG um einen Absatz 2 erweitert. Danach kann der WSF der KfW auch Darlehen gewähren, um die ihr von der Bundesregierung zugewiesenen Geschäfte zur Sicherung der Liquidität von Unternehmen der Energiewirtschaft zu refinanzieren. Dies gilt insbesondere zur Sicherung der Energieversorgung oder zum Erhalt der dazu notwendigen Infrastruktur.

Ursprünglich sollte die „aktive Phase“ des WSF infolge der Corona-Krise am 31. Dezember 2021 enden (§ 26 StFG). Der Deutsche Bundestag verlängerte sie am 16. Dezember 2021 bis zum 30. Juni 2022. Nach den Vorgaben des StFG darf sich der WSF auch nach dem 30. Juni 2022 noch an Unternehmen beteiligen, an denen er aufgrund von Rekapitalisierungen bereits beteiligt ist. Dies muss nach der gesetzlichen Vorgabe allerdings erforderlich sein, um den Anteil seiner Kapitalbeteiligung an den Unternehmen aufrechtzuerhalten oder gewährte Stabilisierungsmaßnahmen abzusichern. Bis zum Ende der Gewährungsphase am 30. Juni 2022 vereinbarte der WSF mit 25 Unternehmen 33 Stabilisierungsmaßnahmen mit einem Gesamtvolumen von 9,6 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.15).

Tabelle 1.15

Finanzvolumen und Inanspruchnahme des WSF infolge der Corona-Krise

Stabilisierungsinstrumente des WSF	Verfügungsrahmen	vertraglich vereinbarte Maßnahmen/Stand ausbezahlte KfW-Darlehen
	<i>in Mrd. Euro</i>	
Gewährleistungsermächtigung für Garantien (§ 21 StFG)	100	-
Rekapitalisierungen (§ 22 StFG)	50	9,6
Refinanzierung der KfW-Sonderprogramme (§ 23 Absatz 1 StFG/Corona-Pandemie)	100	30,4
Refinanzierung der KfW-Sonderprogramme (§ 23 Absatz 2 StFG/Energiekrise)		19,9
Gesamtvolumen	250	59,9

Quelle: Bericht über das Geschäftsjahr 2022 des WSF.

Der Jahresabschluss und der Lagebericht für den WSF infolge der Corona-Krise sind gemäß § 1 Absatz 3 Wirtschaftsstabilisierungsfonds-Durchführungsverordnung nach den für große Kapitalgesellschaften geltenden Vorschriften des Handelsgesetzbuchs aufzustellen und zu prüfen. Die Entwicklung wesentlicher finanzwirtschaftlicher Kennzahlen des WSF ist in Tabelle 1.16 abgebildet.

Tabelle 1.16

Jahresabschluss des WSF infolge der Corona-Krise

	Ist 2021	Ist 2022	Abweichung ggü. Vorjahr
	<i>in Mio. Euro^a</i>		
Einnahmen	15 217	52 918	37 701
Ausgaben	15 217	52 918	37 701
Vermögen	38 801	53 004	14 203
Schulden	38 723	52 952	14 229
Vermögens-/Schuldensaldo	78	52	-26
nachrichtlich:			
Erträge ^b	433	714	281
Aufwendungen ^b	329	740	411
Jahresfehlbetrag/ Jahresüberschuss	104	-26	-130
Bilanzsumme	38 801	53 004	14 203
Finanzanlagen ^b	36 097	33 346	-2 751

Erläuterung:

^a Differenzen durch Rundungen.

^b Bereinigt um gegenläufige und ergebnisneutrale Effekte aus der Refinanzierung der KfW-Sonderprogramme.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2021 und 2022; Finanzagentur, Pressemitteilung Nummer 5 vom 11. Juli 2023 – Jahresabschluss 2022 des WSF.

WSF zur Abfederung der Folgen der Energiekrise

Im Oktober 2022 richtete der Bund den WSF neu aus. Nach § 16 Absatz 4 StFG dient der WSF nun auch dazu, die Folgen der Energiekrise abzufedern (WSF Energiekrise). Hierfür wurde im StFG in Abschnitt 2 ein Teil 3 „Abfederung der Folgen der Energiekrise“ aufgenommen.

Der WSF Energiekrise ist ein Teil des Sondervermögens WSF und verfügt über ein Finanzvolumen von 200 Mrd. Euro. Anders als der WSF infolge der Corona-Krise wird dieser Teilbereich in einem eigenen Wirtschaftsplan abgebildet. Das BMF nahm im Jahr 2022 Kredite von 200 Mrd. Euro für den WSF Energiekrise auf. Nicht benötigte Mittel wurden am Jahresende in eine Rücklage überführt. Sie stehen zur Finanzierung von Maßnahmen in nachfolgenden Haushaltsjahren zur Verfügung. Die Kredite sind entsprechend des vom Deutschen Bundestag beschlossenen Tilgungsplans ab dem Jahr 2031 zurückzuführen.

Ausgaben des WSF Energiekrise sind bis Mitte 2024 möglich. Für den neuausgerichteten WSF Energiekrise sind nach § 26a Absatz 1 StFG nur Ausgaben zulässig für

- die Finanzierung einer Gaspreisbremse,
- die Finanzierung und Zwischenfinanzierung einer Strompreisbremse,

- die Finanzierung von Stützungsmaßnahmen für aufgrund der Energiekrise in Schwierigkeiten geratene Unternehmen,
- die Finanzierung für sonstige Brennstoffe (z. B. Heizöl, Pellets, Flüssiggas) sowie
- die Refinanzierung der KfW für Programme und Stützungsmaßnahmen nach Nummer 1 - 4.

Diese Ausgaben können insbesondere Zuschüsse, Rekapitalisierungsmaßnahmen und Kredite umfassen. Zudem darf der WSF Energiekrise auch Regelungen für Härtefälle finanzieren. Das BMF ist nach § 26b Absatz 1 i. V. m. § 26a Absatz 1 Nummer 5 StFG ermächtigt, für den WSF Energiekrise zum Zwecke der Darlehensgewährung an die KfW zur Refinanzierung von Programmen und Stützungsmaßnahmen Kredite aufzunehmen. Bis Ende Mai 2023 wurden für den WSF Energiekrise solche Kredite nicht aufgenommen.

Aus dem WSF Energiekrise sind für das Jahr 2022 einschließlich der Zinsen für die Kreditaufnahme 30,2 Mrd. Euro abgeflossen (vgl. Tabelle 1.17). Der Rücklage wurden 169,8 Mrd. Euro zugeführt.

Tabelle 1.17

Haushaltsrechnung des WSF Energiekrise

	Ist 2022
	<i>in Mrd. Euro^a</i>
Einnahmen	200,0
davon:	
• Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt	200,0
Ausgaben	30,2
davon:	
• Finanzierung einer Gaspreisbremse	8,5
• Finanzierung weiterer Stützungsmaßnahmen/Entschädigungszahlungen	0,5
• Bundesbeteiligung im Bereich Gas- und Energieversorgung	20,6
• Zinsen für Kreditaufnahme am Geld- und Kapitalmarkt	0,7

Erläuterung: ^a Differenzen durch Rundungen.

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2022.

Für das Jahr 2023 sind im Wirtschaftsplan des WSF Energiekrise Ausgaben (ohne die Zuführung zur Rücklage) von 123 Mrd. Euro veranschlagt.

Bewertung/Ausblick

Mit der Neuausrichtung veränderte sich die Struktur des WSF erheblich.

Die vom WSF infolge der Corona-Krise bis Juni 2022 gewährten Stabilisierungsmaßnahmen waren rückzahlbar. Für alle wesentlichen Ausgaben für die Rekapitalisierung von Unternehmen erwarb der WSF entweder Beteiligungen an Unternehmen oder Forderungen aus Darlehensgewährung. Der WSF bildete insoweit Vermögen. Wenn er seine Aufgaben erfüllt hat, ist er nach § 26 Absatz 1 Satz 3 StFG abzuwickeln und aufzulösen. Erst dann werden die mit den Stabilisierungsmaßnahmen des WSF verbundenen Risiken für den Bundeshaushalt und die Finanzplanung des Bundes abschließend sichtbar. Das Endergebnis des WSF ergibt sich dann aus den Veräußerungserlösen, Rückzahlungen, Zinserlösen, Kosten und Ausfällen bei einzelnen Stabilisierungsmaßnahmen.

Die Maßnahmen des WSF Energiekrise sind hingegen überwiegend nicht rückzahlbar. Der WSF Energiekrise ist somit ein Finanzierungsinstrument für Ausgaben außerhalb des Kernhaushaltes. Die Prognosen der Ausgaben für den WSF Energiekrise sind mit hohen Unsicherheiten behaftet. Daher ist noch nicht absehbar, in welchem Umfang die veranschlagten Mittel, insbesondere für die Strom- und Gaspreisbremse sowie die Härtefallhilfen, benötigt werden.

1.12.6 Klima- und Transformationsfonds

Gesetzliche Grundlage und Zweck des Sondervermögens

Im Zuge des langfristig angelegten Klimakonzeptes der Bundesregierung wurde zum 1. Januar 2011 das Sondervermögen Energie- und Klimafonds errichtet.⁶⁰ Es wurde im Juli 2022 in Klima- und Transformationsfonds (KTF) umbenannt. Der Gesetzgeber verfolgt mit dem KTF das übergeordnete und langfristige Ziel der Transformation zu einer nachhaltigen und klimaneutralen Volkswirtschaft. Der KTF darf nur für zusätzliche Programme im Politikbereich Klima und Energie eingesetzt werden.⁶¹ Als zusätzlich gelten Maßnahmen, wenn sie nicht bereits im Bundeshaushalt oder in der Finanzplanung berücksichtigt sind.⁶² Die Bundesregierung betrachtet den KTF als zentrales Finanzierungsinstrument für den Klimaschutz, er soll sich auf die Kernaufgabe Treibhausgasreduzierung fokussieren.⁶³ Im Jahr 2022 bewirtschafteten sieben Ressorts Titel des KTF.

Zur Finanzierung fließen dem KTF jeweils der weit überwiegende Anteil der Erlöse aus der Versteigerung von Verschmutzungsrechten⁶⁴ zu. Außerdem kann der KTF jährliche

⁶⁰ Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ (EKF-Gesetz) vom 8. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1807), das zuletzt durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ vom 12. Juli 2022 (BGBl. I S. 1144) geändert worden ist.

⁶¹ Vgl. § 2 Klima- und Transformationsgesetz (KTFG).

⁶² Vgl. Aufstellungsbescheid zum KTF 2022.

⁶³ Klimaschutzprogramm 2030, Nummer 2.3, S. 15.

⁶⁴ Hierbei handelt es sich um die Berechtigungen gemäß Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (Europäischer Emissionshandel) sowie die Erlöse aus dem nationalen Emissionshandelssystem zur CO₂-Bepreisung gemäß Brennstoffemissionshandelsgesetz.

Bundeszweisungen nach Maßgabe des jeweiligen Haushaltsgesetzes erhalten. Der KTF kann zur Erfüllung seiner Aufgaben Rücklagen bilden.⁶⁵ Bei diesen Rücklagen handelt es sich nicht um Vermögenswerte, sondern um die Übertragung von Ausgabeermächtigungen in spätere Jahre, die ohne eine Anrechnung auf die Schuldenregel über Kredite finanziert werden können (vgl. Nummer 1.4.4).

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2022

Auch im Jahr 2022 hat sich das Fondsvolumen nicht signifikant verringert. Am Ende des Jahres belief es sich auf 104,5 Mrd. Euro (Vorjahr: 106,5 Mrd. Euro). Die Haushaltsrechnung des KTF ist in Tabelle 1.18 abgebildet.

Tabelle 1.18

Haushaltsrechnung des KTF

	Ist 2021	Soll 2022	Ist 2022	Abweichung ggü. Soll	Abweichung ggü. Vorjahr
<i>in Mio. Euro^a</i>					
Einnahmen	106 456	106 820	104 454	-2 366	-2 002
davon:					
• Erlöse aus der Versteigerung von CO ₂ -Zertifikaten	5 286	6 893	6 789	-104	1 503
• Erlöse Emissionshandelssystem zur CO ₂ -Bepreisung	7 184	8 670	6 389	-2 281	-795
• Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt	62 479	5 846	5 846	-	-56 633
• Entnahme aus der Rücklage	31 500	85 410	85 410	-	53 910
• Sonstige Einnahmen	7	-	20	20	13
Ausgaben	106 456	106 820	104 454	-2 366	-2 002
davon:					
• Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen)	13 380	8 716	2 665	-6 051	-10 715
• Investitionen	7 666	19 215	11 038	-8 177	3 372
• Zuführung an die Rücklage	85 410	78 888	90 751	11 862	5 341
• Globale Minderausgabe	-	-	-	-	-

Erläuterung: ^a Differenzen durch Rundungen.

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2022; KTF-Jahresrechnung 2021.

⁶⁵ § 5 EKF-Gesetz.

Die Einnahmen von 104,5 Mrd. Euro bestanden im Wesentlichen aus der Entnahme aus der Rücklage (85,4 Mrd. Euro), der Bundeszuweisung (5,8 Mrd. Euro) sowie Erlösen aus dem Europäischen Emissionshandel und aus der nationalen CO₂-Bepreisung. Während die Erlöse aus dem Europäischen Emissionshandel mit 6,8 Mrd. Euro weitgehend dem Soll entsprachen, lagen die Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung mit 6,4 Mrd. Euro etwa 26 % unter dem Soll. Die Bundesregierung führt die Mindereinnahmen von 2,3 Mrd. Euro auf den Beschluss des Gesetzgebers zurück, die ursprünglich für das Jahr 2023 vorgesehene CO₂-Preissteigerung auf 35 Euro je Zertifikat auf das Jahr 2024 zu verschieben. Sie geht vor diesem Hintergrund davon aus, dass einige Unternehmen den ursprünglich für das Jahr 2022 vorgesehenen Erwerb von Zertifikaten in das Jahr 2023 verschoben haben.

Die Ausgaben von 104,5 Mrd. Euro bestanden im Wesentlichen aus der Zuführung an die Rücklage (90,8 Mrd. Euro), den Investitionsausgaben (11,0 Mrd. Euro) sowie den Zuweisungen/Zuschüssen (2,7 Mrd. Euro). Die Zuschüsse dienten überwiegend der Ausgleichszahlung an stromintensive Unternehmen (0,8 Mrd. Euro) und für Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Elektromobilität (0,3 Mrd. Euro). Von den Investitionsausgaben entfielen 6,5 Mrd. Euro auf die Bundesförderung für effiziente Gebäude und 3,5 Mrd. Euro auf Zuschüsse zum Kauf elektrisch betriebener Fahrzeuge (den sog. Umweltbonus).

Wie in den vergangenen Jahren blieben auch im Jahr 2022 die Ausgaben und die Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen bei den Fördermaßnahmen teilweise erheblich unter dem Soll. Die Ressorts begründeten den geringen Mittelabfluss mit administrativen Verzögerungen sowie mit den Auswirkungen des Ukraine-Krieges. Die Minderausgaben bei den Zuweisungen und Zuschüssen (-6,1 Mrd. Euro) und bei den Investitionen (-8,2 Mrd. Euro) trugen mit dazu bei, dass die Rücklage auf 90,7 Mrd. Euro angewachsen ist. Sie lag damit um 11,9 Mrd. Euro über dem veranschlagten Wert und stieg gegenüber dem Vorjahr um mehr als 5,3 Mrd. Euro an.

Bewertung/Ausblick

Auch im Jahr 2022 waren bei vielen Ausgabetiteln erhebliche Soll-Unterschreitungen festzustellen, die daran zweifeln lassen, dass die Veranschlagung bedarfsgerecht war. Nach Angaben mehrerer bewirtschaftender Ressorts habe bei einzelnen Titeln wegen des hohen Zeitbedarfs für die Einführung neuer Förderrichtlinien oder aufgrund eines Klärungsbedarfes förderrechtlicher Aspekte mit der Europäischen Kommission realistischerweise noch nicht mit Mittelabflüssen gerechnet werden können. Die Argumentation wiederholt sich jedoch nun bereits seit Jahren und wirft die Frage auf, weshalb die bewirtschaftenden Ressorts die bekannt langen Verfahrensdauern nicht realistisch einschätzen. Bewusste Überveranschlagungen allein vor dem Hintergrund politischer Signalwirkungen sind mit wesentlichen Haushaltsgrundsätzen unvereinbar und zu unterlassen.

Der Bundesrechnungshof hat im Übrigen bereits in den Vorjahren beanstandet, dass der KTF erhebliche Bundeszuweisungen aus dem allgemeinen Haushalt erhalten hatte, obwohl dies zur Finanzierung der geplanten Ausgaben nicht erforderlich gewesen wäre. Auch hierin sah er einen Verstoß gegen wesentliche Haushaltsgrundsätze.

1.12.7 Kommunalinvestitionsförderungsfonds

Gesetzliche Grundlagen und Zweck des Sondervermögens

Die rechtlichen Grundlagen für das Sondervermögen KInvF sind im Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ (KInvFErrG)⁶⁶ sowie im Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen – Kommunalinvestitionsförderungsgesetz – (KInvFG) kodifiziert.⁶⁷ Beide Gesetze stammen aus dem Jahr 2015. Das KInvFErrG wurde zuletzt im September 2021⁶⁸, das KInvFG zuletzt im Dezember 2022⁶⁹ geändert. Das KInvFG gliedert sich in Regelungen zur Förderung der Infrastruktur finanzschwacher Kommunen und solchen zur Sanierung von Schulen. Für das Infrastrukturprogramm⁷⁰ endet der Förderzeitraum mit Ablauf des Jahres 2024 und für das Schulsanierungsprogramm⁷¹ mit Ablauf des Jahres 2026. Geförderte Maßnahmen müssen grundsätzlich innerhalb des Förderzeitraums abgeschlossen sein. Dies gilt nicht für Maßnahmen, die aufgrund von durch den Starkregen oder das Hochwasser im Juli 2021 unmittelbar verursachten Schäden, die nicht innerhalb des Förderzeitraums abgeschlossen werden können. In diesen Fällen müssen die Bundesmittel nicht zurückgezahlt werden.

Der Bund stattete den KInvF mit Ausgabebewilligungen in Höhe von jeweils 3,5 Mrd. Euro in den Haushaltsplänen 2015 und 2016 aus. Das damit insgesamt zur Verfügung stehende Fondsvermögen von 7,0 Mrd. Euro ist je zur Hälfte für das Infrastrukturprogramm und das Schulsanierungsprogramm vorgesehen. Die bewilligten Ausgaben wurden in den Haushaltsrechnungen 2015 und 2016 als „Ist-Ausgaben“ (Zuweisungen an den KInvF) ausgewiesen. Die kassenmäßigen Ausgaben mit entsprechender Belastung des Bundeshaushalts entstehen aber erst Jahre später im Zeitpunkt des Mittelabrufs durch die Länder.

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2022

Die Haushaltsrechnung des KInvF für das Jahr 2022 ist in Tabelle 1.19 abgebildet.

⁶⁶ KInvFErrG vom 24. Juni 2015 (BGBl. I S. 974 f).

⁶⁷ KInvFG vom 24. Juni 2015 (BGBl. I S. 975 ff).

⁶⁸ Artikel 3 und 4 des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Aufbauhilfe 2021“ und zur vorübergehenden Aussetzung der Insolvenzantragspflicht wegen Starkregenfällen und Hochwassern im Juli 2021 sowie zur Änderung weiterer Gesetze vom 10. September 2021 (BGBl. I S. 4147, 4148 f).

⁶⁹ Artikel 5 des Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes, des Stabilitätsratsgesetzes sowie weiterer Gesetze vom 4. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2142, 2145).

⁷⁰ Finanzhilfen gemäß § 3 KInvFG.

⁷¹ Finanzhilfen gemäß § 10 KInvFG.

Tabelle 1.19

Haushaltsrechnung des KInvF

	Ist 2021	Ist 2022	Abweichung ggü. Vorjahr
	<i>in Mio. Euro^a</i>		
Einnahmen	3 861	2 847	-1 013
davon:			
• Entnahme aus der Rücklage	3 861	2 847	-1 013
Ausgaben	3 861	2 847	-1 013
davon:			
• Infrastrukturprogramm	492	259	-233
• Schulsanierungsprogramm	522	480	-42
• Zuführung an die Rücklage	2 847	2 109	-738

Erläuterung: ^a Differenzen durch Rundungen.

Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2021 und 2022.

Der Mittelabruf der Länder unterschritt – vor allem beim Infrastrukturprogramm – im Haushaltsjahr 2022 deutlich die Planungen. Die bislang nicht verausgabten Haushaltsmittel von 2 108,9 Mio. Euro wurden einer Rücklage zugeführt. Damit sind 30,1 % des Fondsvermögens am Ende des Haushaltsjahres 2022 noch nicht verausgabt. Die Rücklage soll sicherstellen, dass der KInvF seinen Zweck auch in den folgenden Jahren erfüllen kann.

Bewertung/Ausblick

Der KInvF ist ein unechtes Sondervermögen. Damit gilt auch für ihn die unter Nummer 1.12 ausgeführte grundsätzliche Kritik: Ausgabebewilligungen werden buchmäßig um Jahre vorgezogen und damit tragende Haushaltsgrundsätze wie die Jährlichkeit, die Fälligkeit und damit im Ergebnis auch die Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit verletzt sowie der verfassungsrechtliche Grundsatz der Einheit des Haushalts beeinträchtigt. Deshalb hält der Bundesrechnungshof seine grundsätzliche – und wiederholt geäußerte – Kritik an der Errichtung dieses Sondervermögens unverändert aufrecht.

1.12.8 Sondervermögen Digitale Infrastruktur (Digitalinfrastrukturfonds)

Gesetzliche Grundlage und Zweck des Sondervermögens

Das am 1. Dezember 2018 in Kraft getretene Gesetz zur Errichtung des Sondervermögens „Digitale Infrastruktur“ (DIFG) bildet die rechtliche Grundlage für den Digitalinfrastrukturfonds.⁷² Mit ihm werden folgende Zwecke verfolgt:

- Förderung von Investitionen zur unmittelbaren Unterstützung des Ausbaus von Gigabit-netzbetrieben insbesondere im ländlichen Raum,
- Unterstützung des Mobilfunkausbaus,⁷³
- Leistung von Finanzhilfen an die Länder für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden in die bildungsbezogene digitale Infrastruktur für Schulen („DigitalPakt Schule“).

Der Digitalinfrastrukturfonds wurde im Jahr 2018 mit einer steuerfinanzierten Zuweisung aus dem Bundeshaushalt in Höhe von 2,4 Mrd. Euro ausgestattet (Anschubfinanzierung).⁷⁴ Ihm fließen zeitlich gestreckt die Einnahmen des Bundes aus der Bereitstellung von Mobilfunklizenzen (5G) zu, die im Frühjahr 2019 bei einer Frequenzauktion vergeben wurden.⁷⁵ Das Auktionsergebnis belief sich auf 6,5 Mrd. Euro. Außerdem stellt der Bund dem Digitalinfrastrukturfonds bis zum Jahr 2025 weitere 5 Mrd. Euro zum Ausbau des Mobilfunknetzes in den Bereichen zur Verfügung, in denen den Mobilfunkbetreibern keine Ausbaupflichtung obliegt.⁷⁶ Insgesamt verfügt der Digitalinfrastrukturfonds über ein gesetzlich abgesichertes Budget von 15,4 Mrd. Euro.⁷⁷

Um sicherzustellen, dass der Fonds seinen Zweck jahresübergreifend erfüllen kann, ist er zur Bildung von Rücklagen berechtigt.⁷⁸ Nach § 4 Absatz 2 Satz 1 DIFG kann der Digitalinfrastrukturfonds darüber hinaus Zuweisungen nach Maßgabe des Haushaltsgesetzes erhalten.

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2022

Die Haushaltsrechnung des Digitalinfrastrukturfonds für das Jahr 2022 ist in Tabelle 1.20 abgebildet.

⁷² Gesetz zur Errichtung des Sondervermögens „Digitale Infrastruktur“ (Digitalinfrastrukturgesetz – DIFG) vom 17. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2525).

⁷³ In § 2 DIFG eingefügt durch Artikel 1 des Gesetzes über begleitende Maßnahmen zur Umsetzung des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets vom 14. Juli 2020 (BGBl. I S. 1683).

⁷⁴ Vgl. § 4 Absatz 2 Satz 2 DIFG.

⁷⁵ Vgl. § 4 Absatz 1 DIFG.

⁷⁶ Abzüglich der Verwaltungsausgaben der Mobilfunkinfrastrukturgesellschaft; vgl. § 4 Absatz 2 Satz 3 DIFG.

⁷⁷ Das Budget erhöhte sich im Jahr 2020 von 13,9 Mrd. um weitere 1,5 Mrd. auf 15,4 Mrd. Euro durch Verstärkungsmittel aus dem Bundeshaushalt für Maßnahmen zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie (digitale Endgeräte an Schulen).

⁷⁸ Vgl. § 5 DIFG.

Tabelle 1.20

Haushaltsrechnung des Digitalinfrastrukturfonds

	Ist 2021	Soll 2022	Ist 2022	Abweichung ggü. Soll	Abweichung ggü. Vorjahr
<i>in Mio. Euro^a</i>					
Einnahmen	5 125	7 399	7 400	1	2 275
davon:					
• Frequenzerlöse	519	518	519	1	0
• Zuführung aus dem Bundeshaushalt	571	2 628	2 628	-	2 057
• Entnahme aus der Rücklage für den Gigabitnetzausbau	1 944	2 173	2 173	-	229
• Entnahme aus der Rücklage für den Digitalpakt Schule	2 092	2 080	2 080	-	-12
Ausgaben	5 125	7 399	7 400	1	2 275
davon:					
• Mobilfunkausbau	4	115	5	-110	1
• Gigabitnetzausbau	129	496	272	-224	143
• Förderung digitale Infrastruktur für Schulen	738	2.783	749	-2 034	11
• Zuführung an die Rücklage für den Gigabitnetzausbau	2 173	1 925	2 260	335	87
• Zuführung an die Rücklage für den Digitalpakt Schule	2 080	2 080	4 113	2 033	2 033
nachrichtlich:					
Rücklagenbildung	4 253	4 005	6 374	2 368	2 121
Zweckausgaben	872	3 394	1 026	-2 369	154

Erläuterung: ^a Differenzen durch Rundungen.

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2022.

Der geplante erhebliche Ausgabenanstieg wurde nur teilweise umgesetzt. Zwar stiegen die Zweckausgaben des Digitalinfrastrukturfonds im Jahr 2022 gegenüber dem Vorjahr von 872 Mio. auf 1 026 Mio. Euro an. Sie blieben aber wiederholt deutlich hinter dem Soll zurück. Dementsprechend wuchsen die Rücklagen des Digitalinfrastrukturfonds auf 6 374 Mio. Euro. Damit überschritten sie den Vorjahreswert um 50 % und den Soll-Wert sogar um knapp 60 %.

Bewertung/Ausblick

Der wie in den Vorjahren geringe Mittelabfluss bestätigt erneut die mehrfach geäußerten Zweifel des Bundesrechnungshofes an der Etatreife der Mittelzuweisungen. Die Zuweisung aus dem Bundeshaushalt war nicht erforderlich, da die Ausgaben des Digitalinfrastruktur-

fonds im Haushaltsjahr 2022 von den Einnahmen aus der Vergabe von Frequenzen sowie den vorhandenen Rücklagen mehr als hinreichend gedeckt waren. Statt – wie beabsichtigt – die Rücklagen des Fonds herunterzufahren, ist tatsächlich das Gegenteil bewirkt worden.

Die Zuweisungen an den Digitalinfrastrukturfonds werden als tatsächliche Ausgabe im Bundeshaushalt 2022 gebucht, obwohl die Mittel kassenmäßig erst Jahre später abfließen werden. Mit der im Jahr 2022 geänderten Buchungssystematik werden die Zuweisungen bereits im Jahr der Zuführung an das Sondervermögen Digitalinfrastrukturfonds bei der zulässigen Kreditaufnahme nach der Schuldenregel erfasst. Damit gelten auch hier die in Nummer 1.12 geäußerten Vorbehalte gegen unechte Sondervermögen.

Das Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“ soll im Jahr 2024 aufgelöst und die Programmaufgaben sollen künftig aus dem Bundeshaushalt finanziert werden.⁷⁹ Mit der Auflösung des Sondervermögens Digitalinfrastrukturfonds käme das BMF grundsätzlich einer langjährigen Forderung des Bundesrechnungshofes nach. Sollte es allerdings die darin als „Rücklage“ geparkten Kreditermächtigungen zur Finanzierung von Ausgaben des Bundeshaushalts weiter nutzen wollen, würden auch hierfür die unter Nummer 1.3.4 und Nummer 1.12 ausgeführten Zweifel des Bundesrechnungshofes an der Einhaltung wesentlicher Haushaltsgrundsätze gelten.

1.12.9 Sondervermögen „Aufbauhilfe 2021“

Gesetzliche Grundlage und Zweck des Sondervermögens

Das Sondervermögen „Aufbauhilfe 2021“ wurde am 15. September 2021 errichtet. Aus ihm werden Hilfen finanziert, um die Schäden aus der Hochwasser- und Flutkatastrophe im Juli 2021 zu beseitigen. Diese Katastrophe richtete an der Infrastruktur des Bundes sowie in den Bundesländern Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen, Bayern und Sachsen Schäden in Milliardenhöhe an. Nach aktuellen Schätzungen liegen die Schäden bei 33,1 Mrd. Euro. Die endgültige Schadensermittlung ist bislang nicht abgeschlossen.

Der Bund will für das Sondervermögen „Aufbauhilfe 2021“ bis zu 30 Mrd. Euro zur Verfügung stellen. Bei seiner Errichtung im September 2021 hat er es zunächst mit Haushaltsmitteln von 16 Mrd. Euro ausgestattet. Weitere Mittel werden bei Bedarf zugeführt.

Von den bereits zugeführten 16 Mrd. Euro sind 2 Mrd. Euro ausschließlich für den Wiederaufbau der Infrastruktur des Bundes vorgesehen. Diese 2 Mrd. Euro trägt der Bund vollständig. Die restlichen 14 Mrd. Euro werden vollständig vom Bund vorfinanziert. Allerdings beteiligen sich alle Bundesländer mit insgesamt 7 Mrd. Euro. Sie verzichten hierzu bis zum

⁷⁹ Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2024 i. V. m. Regierungsentwurf für ein Haushaltsfinanzierungsgesetz.

Jahr 2050 auf Anteile an der Umsatzsteuer (Teilverzicht) in Höhe von jährlich 233,3 Mio. Euro.

Die Liquidität des Sondervermögens „Aufbauhilfe 2021“ wird vom Bund sichergestellt. Jede weitere Zuführung durch den Bund kann auf Grundlage des Haushaltsgesetzes stattfinden. Bei weiteren Zuführungen müssen sich der Bund und die Länder erneut über die Refinanzierung des hälftigen Länderanteils verständigen.

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2022

Die Haushaltsrechnung für das Jahr 2022 ist in Tabelle 1.21 abgebildet.

Tabelle 1.21

Haushaltsrechnung des Sondervermögens „Aufbauhilfe 2021“

	Ist 2021	Soll 2022	Ist 2022	Abweichung ggü. Soll
<i>in Mio. Euro^a</i>				
Einnahmen	16 000	15 612	15 612	-
davon:				
• Zuführung aus Bundeshaushalt	16 000	-	-	-
• Entnahme aus Rücklagen	-	15 612	15 612	-
Ausgaben	16 000	15 612	15 612	-
davon:				
• Infrastruktur des Bundes	127	1 873	257	-1 616
• Zuführung an Rücklage für Infrastruktur des Bundes	1 873	-	1 616	1 616
• Länderprogramme	261	13 739	1 315	-12 424
• Zuführung an Rücklage für Länderprogramme	13 739	-	12 424	12 424

Erläuterung: ^a Differenzen durch Rundungen.

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2022.

Im Jahr 2022 sind aus dem Sondervermögen „Aufbauhilfe 2021“ 1 571 Mio. Euro abgeflossen. Damit blieb der Mittelabfluss um 14 Mrd. Euro hinter den Planungen zurück. In den Ausgaben für die Länderprogramme ist als größter Einzelposten mit 633,9 Mio. Euro die Wiederaufbauhilfe für Privathaushalte und Wohnungsunternehmen enthalten.

Bewertung/Ausblick

Bisher ist lediglich ein geringer Teil der bereitgestellten Mittel (insgesamt knapp 2 Mrd. Euro) aus dem Sondervermögen „Aufbauhilfe 2021“ abgeflossen. Die Frist für die Antragstellung für Wiederaufbauhilfen ist um drei Jahre bis zum 30. Juni 2026 verlängert worden. Offenbar rechnet der Bund damit, dass sich der Wiederaufbau um weitere drei Jahre verzögert und damit mindestens fünf Jahre beansprucht. Die Frage, wie der Mittelabfluss und der Wiederaufbau beschleunigt werden könnten, sollte für den Bund mehr Gewicht bekommen.

1.12.10 Sondervermögen Bundeswehr

Gesetzliche Grundlage und Zweck des Sondervermögens

Der Gesetzgeber hat das Sondervermögen Bundeswehr im Juli 2022 mit Inkrafttreten einer Grundgesetzänderung⁸⁰ und des Bundeswehrfinanzierungs- und -sondervermögensgesetzes⁸¹ errichtet. Es hat den Zweck, die Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit zu stärken und dazu ab dem Jahr 2022 Fähigkeitslücken der Bundeswehr zu schließen. Die Mittel des Sondervermögens Bundeswehr sollen der Finanzierung bedeutsamer Ausrüstungsvorhaben der Bundeswehr, insbesondere komplexer überjähriger Vorhaben, dienen.

Das Sondervermögen Bundeswehr ist vollständig kreditfinanziert. Das BMF ist ermächtigt, Kredite von bis zu 100 Mrd. Euro aufzunehmen, um die Ausgaben des Sondervermögens Bundeswehr zu decken. Die Kreditermächtigung ist durch die Grundgesetzänderung von den Kreditobergrenzen der Schuldenregel ausgenommen. Die Kosten der Kredite hat das Sondervermögen Bundeswehr zu tragen.

Alle Einnahmen und Ausgaben des Sondervermögens Bundeswehr werden in einem Wirtschaftsplan veranschlagt. Das Sondervermögen gilt am 31. Dezember des Jahres als aufgelöst, in dem der Kreditrahmen von 100 Mrd. Euro vollständig ausgeschöpft wurde. Verbleibendes Vermögen fällt dem Bund zu. Verbleibende Schulden des Sondervermögens Bundeswehr werden in die allgemeine Bundesschuld integriert. Nach vollständiger Inanspruchnahme der Kreditermächtigung, spätestens ab dem 1. Januar 2031, sind die vom Sondervermögen Bundeswehr aufgenommenen Kredite innerhalb eines angemessenen Zeitraums zurückzuführen.

⁸⁰ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 87a) (BGBl. I S. 968) und Gesetz zur Finanzierung der Bundeswehr und zur Errichtung eines „Sondervermögens Bundeswehr“ (BGBl. I S. 1030 ff).

⁸¹ Gesetz zur Finanzierung der Bundeswehr und zur Errichtung eines „Sondervermögens Bundeswehr“ (BGBl. I S. 1030 ff).

Finanzwirtschaftliche Entwicklung im Haushaltsjahr 2022

Die Haushaltsrechnung des Sondervermögens Bundeswehr für das Jahr 2022 ist in Tabelle 1.22 dargestellt.

Tabelle 1.22

Haushaltsrechnung des Sondervermögens Bundeswehr

	2022 Soll	2022 Ist	Abweichung ggü. Soll
	<i>in Mio. Euro</i>		
Einnahmen	90,0	-	-90,0
Ausgaben	90,0	-	-90,0
davon			
• Zinsen	-	-	-
• Wehrtechnische Forschung und Technologie	5,0	-	-5,0
• Militärische Beschaffungen	85,0	-	-85,0
Verpflichtungsermächtigungen	81 910,0	8 291,6	-73 618,4

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2022.

Die Bundesregierung nahm für das Sondervermögen Bundeswehr im Jahr 2022 keine Kredite auf. Ausgaben aus dem Sondervermögen Bundeswehr leistete sie folglich nicht. Von den veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen nahm sie lediglich 10 % in Anspruch. Die damit eingegangenen Verpflichtungen verteilen sich auf die Jahre 2023 bis 2031.

Bewertung/Ausblick

Hintergrund der geringen Inanspruchnahme des Sondervermögens Bundeswehr im Jahr 2022 war, dass es erst Mitte des Jahres 2022 errichtet wurde. Die für bedeutsame Ausrüstungsvorhaben der Bundeswehr bereits eingegangenen Verpflichtungen werden erst in den Folgejahren zu Ausgaben führen. Insgesamt bleibt abzuwarten, wie schnell und wirksam es der Bundesregierung gelingen wird, das Sondervermögen Bundeswehr zum vom Gesetzgeber verfolgten Zweck zu verwenden.