Bundesrechnungshof

Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an das Bundesministerium der Finanzen

über die Sondervermögen des Bundes und die damit verbundenen Auswirkungen auf die Haushaltstransparenz sowie die Funktionsfähigkeit der Schuldenregel

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

Gz.: I 2 - 0002060 25. August 2023

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Sondervermögen gefährden parlamentarisches Budgetrecht und Wirksamkeit der Schuldenregel

Sondervermögen haben in der Haushaltswirtschaft des Bundes eine große finanzielle Bedeutung. Der finanzielle Umfang der bestehenden größeren Sondervermögen beträgt insgesamt rund 869 Mrd. Euro. Ihr am 31. Dezember 2022 noch vorhandenes Verschuldungspotenzial lag mit rund 522 Mrd. Euro bei etwa dem Fünffachen der im Finanzplanungszeitraum 2023 bis 2027 ausgewiesenen Kreditaufnahme. Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass an die Errichtung aber auch die Weiterführung von Sondervermögen als budgetflüchtige Einrichtungen ein restriktiver Maßstab anzulegen ist.

Worum geht es?

Durch das Verlagern von Einnahmen und Ausgaben in Sondervermögen in finanziell erheblichem Umfang wurde der Bundeshaushalt über die Jahre hinweg entkernt. Dies hat seit dem Jahr 2020 eine bis dahin nicht bekannte Ausweitung und Dynamik erlangt. Die budgetflüchtigen Ausgaben und ihre ebenfalls budgetflüchtige Kreditfinanzierung gefährden das parlamentarische Budgetrecht und die Wirksamkeit der Schuldenregel. Das Parlament (aber auch die Öffentlichkeit) droht den Überblick und damit auch die Kontrolle zu verlieren.

Was ist zu tun?

Zwecke, die zu den Kernaufgaben des Staates gehören, sind aus dem Kernhaushalt zu finanzieren. Bestehende Sondervermögen müssen regelmäßig evaluiert und ihre Fortführung begründungspflichtig sein. Der Bundesrechnungshof unterstützt die Absicht des Bundesministeriums der Finanzen und der Bundesregierung, die Zahl und den finanziellen Umfang von Sondervermögen zu reduzieren. Die geplanten Maßnahmen reichen aber bei weitem nicht aus, um den aus den Fugen geratenen Bundeshaushalt wieder zum wahren Ausweis der Bundesfinanzen zu machen.

Was ist das Ziel?

Um die Folgen der Entkernung des Bundeshaushalts zu beseitigen, müssten vor allem die großen Sondervermögen, wie insbesondere der Klima- und Transformationsfonds, auf ihre Eignung und Erforderlichkeit überprüft werden.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	6
1	Anlass und Zweck dieses Berichts	9
2	Sondervermögen	10
2.1	Haushaltsrechtliche Einordnung im Lichte des parlamentarischen Budgetrechts	10
2.2	Anzahl und Zwecke der auf Bundesebene existierenden Sondervermögen	12
2.3	Stellungnahme des BMF	14
2.4	Abschließende Würdigung	15
3	Finanzieller Umfang von Sondervermögen	15
4	Finanzierung der Sondervermögen	16
4.1	Finanzierung aus eigener Kraft	16
4.2	Fremdfinanzierte Sondervermögen	17
4.2.1	Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung	17
4.2.2	Aus dem Bundeshaushalt buchmäßig gespeiste Sondervermögen	18
4.3	Stellungnahme des BMF	20
4.4	Abschließende Würdigung	21
5	Finanzieller Umfang von im Bundeshaushalt ausgewiesenen Sondervermögen im Verhältnis zum Bundeshaushalt	22
5.1	Stellungnahme des BMF	23
5.2	Abschließende Würdigung	23
6	Anteil der Sondervermögen an der Kreditaufnahme des Bundes; echte Kreditaufnahme	24
6.1	Stellungnahme des BMF	25

6.2 Abschließende Würdigung 26

7 Sondervermögen und Schuldenregel 26

7.1 Schuldenregel 26

7.2 Anwendung auf Sondervermögen 26

7.2.1 Früheres Verfahren 27
7.2.2 Geändertes Verfahren 27

7.3 Stellungnahme des BMF 28

7.4 Abschließende Würdigung 29

8 Fazit 29

8.1 Stellungnahme des BMF 30

8.2 Abschließende Würdigung 31

Abkürzungsverzeichnis

E

ERP *European Recovery Program*

F

FMS *Finanzmarktstabilisierungsfonds*

I

ITF *Investitions- und Tilgungsfonds*

K

KTF *Klima- und Transformationsfonds*

R

RSF *Restrukturierungsfonds*

V

VV-BHO *Verwaltungsvorschriften zur BHO*

W

WSF *Wirtschaftsstabilisierungsfonds*

0 Zusammenfassung

0.1 Sondervermögen haben in der Haushaltswirtschaft des Bundes eine große finanzielle Bedeutung. Das Sondervermögen Klima- und Transformationsfonds ist derzeit von einem Normenkontrollverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht betroffen. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat seine Absicht bekundet, Sondervermögen zu reduzieren. Der Bundesrechnungshof nimmt diese Entwicklung zum Anlass, seine wichtigsten Erkenntnisse und Bewertungen zu Sondervermögen in diesem Bericht zusammenzufassen. Das BMF hat mitgeteilt, es könne den *Darstellungen, Bewertungen und dem daraus resultierenden Gesamteindruck des Berichts ausdrücklich nicht folgen*. Die Sachverhaltsfeststellungen dieses Berichts hat es an keiner Stelle widerlegt. Der Bundesrechnungshof hält an seiner im Bericht dargestellten Auffassung fest. (Tz. 1)

0.2 Sondervermögen sind eine Ausnahme von den das Budgetrecht des Parlamentes schützenden Haushaltsgrundsätzen der Vollständigkeit und Einheit des Haushaltsplans. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes muss die Finanzierung von Zwecken, die zur Kernaufgabenerfüllung des Staates gehören, auch aus dem Kernhaushalt erfolgen. Gegenwärtig gibt es beim Bund 29 Sondervermögen mit höchst unterschiedlichen Zwecken. Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass an die Errichtung aber auch die Weiterführung von Sondervermögen als budgetflüchtige Einrichtungen ein restriktiver Maßstab angelegt werden sollte. Das BMF verweist auf die Vorzüge von Sondervermögen (Transparenz, Klarheit und Planungssicherheit). Der Bundesrechnungshof kann die genannten Vorzüge der Veranschlagung in Sondervermögen gegenüber der im Bundeshaushalt nicht erkennen. Das Haushaltsrecht bietet ausreichend Möglichkeiten der überjährigen Finanzierung. (Tz. 2)

0.3 Der finanzielle Umfang der bestehenden größeren Sondervermögen beträgt insgesamt rund 869 Mrd. Euro. Das damit verbundene Ausweichen in eine ausufernde „Topfwirtschaft“ verstellt den klaren Blick auf die tatsächliche Lage der Bundesfinanzen. (Tz. 3)

0.4 Lediglich in einem Umfang von rund 89 Mrd. Euro sind die größeren Sondervermögen werthaltig. Weit überwiegend mit insgesamt rund 780 Mrd. Euro sind diese kreditfinanziert. Das am 31. Dezember 2022 noch vorhandene Verschuldungspotenzial der Sondervermögen lag bei insgesamt rund 522 Mrd. Euro. Das ist das rund fünffache der im Finanzplanungszeitraum 2023 bis 2027 ausgewiesenen Kreditaufnahme. Zutreffender wären diese Sondervermögen als „Sonderschulden“ zu bezeichnen. Das BMF widerspricht der Darstellung und dem Vergleich des Bundesrechnungshofes und verweist auf Finanzierung und Zweck von Sondervermögen. Die Argumente des BMF überzeugen den Bundesrechnungshof nicht. (Tz. 4)

0.5 Im Jahr 2022 betrugen die Ausgaben der 13 Sondervermögen, deren Wirtschaftspläne im Bundeshaushalt ausgewiesen sind, rund 10 % der Ist-Ausgaben im Bundeshaushalt. Im Jahr 2023 betragen die in diesen Sondervermögen zusätzlich

veranschlagten Ausgaben sogar rund 36 % der im Bundeshaushaltsplan veranschlagten Soll-Ausgaben. Sondervermögen verzerren damit die vor allem auf den Bundeshaushalt fokussierte Wahrnehmung von Parlament und Öffentlichkeit vom tatsächlichen Umfang der Bundesausgaben. Das BMF hält den Vergleich für nicht aussagekräftig. Mit Sondervermögen will es Maßnahmen bestimmter Politikfelder mit kurzzeitig und befristet höheren Ausgaben finanzieren. Diese Maßnahmen sind aus Sicht des Bundesrechnungshofes auch im Kernhaushalt abbildbar. Er verdeutlicht mit seiner Darstellung den Umfang der budgetflüchtigen Ausgaben. (Tz. 5)

0.6 Im Jahr 2022 lag die um die Sondervermögen bereinigte Nettokreditaufnahme um mehr als 2/3 höher als im Bundeshaushaltsplan ausgewiesen (Ist). Im Jahr 2023 beträgt sie mehr als das Vierfache des im Bundeshaushaltsplan als Soll ausgewiesenen Betrags. Die Verlagerung von Schulden in Sondervermögen bewirkt daher ein beschönigendes Bild von der tatsächlichen Kreditaufnahme des Bundes. Diese ist aus dem Bundeshaushalt nicht ohne Weiteres ablesbar. Das BMF widerspricht und verweist auf den Kreditfinanzierungsplan im Bundeshaushalt. Der vom Bundesrechnungshof unter Hinzuziehung weiterer Quellen errechnete Betrag ist jedoch gerade nicht im Kreditfinanzierungsplan ablesbar. (Tz. 6)

0.7 Mit dem 2. Nachtragshaushaltsgesetz 2021 wurde das Verfahren zur Anrechnung von Krediten, die für die Finanzierung von Sondervermögen aufgenommen werden, geändert. Maßgeblich ist seitdem der sich aus der Zuführung von Haushaltsmitteln an ein Sondervermögen buchmäßig ergebende Kreditbetrag und nicht mehr die tatsächliche Kreditaufnahme. Mit dem zeitlichen Auseinanderfallen von gebuchter und tatsächlicher Kreditaufnahme kann nach Auffassung des Bundesrechnungshofes die Schuldenregel nach Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz ausgehebelt werden. Nach Auffassung des BMF sorge die geänderte Buchungspraxis für mehr Transparenz und stärke die Schuldenregel sogar eher. Hierzu dürfte alsbald das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vorliegen. Verwirft es das neue Verfahren, wird dies erhebliche Auswirkungen auf die bisherige Haushalts- und Finanzplanung haben. Die Bundesregierung ist mit der Änderung der Buchungspraxis ein hohes finanzwirtschaftliches Risiko eingegangen. (Tz. 7)

0.8 Der Bundesrechnungshof unterstützt die Absicht der Bundesregierung, die Zahl und den finanziellen Umfang von Sondervermögen zu reduzieren. Die von der Bundesregierung vorgestellten Pläne, reichen aber bei weitem nicht aus, die aufgezeigten schwerwiegenden Folgen der Entkernung des Bundeshaushaltes durch das Ausweichen in Sondervermögen zu beseitigen. Hierzu müssten vor allem die großen Sondervermögen, wie insbesondere der Klima- und Transformationsfonds in den Blick genommen werden. Das BMF teilt mit, dass der Bundesrechnungshof mit seinem Bericht generell vermittle, dass Sondervermögen grundsätzlich rechtlich problematisch und politisch fragwürdig seien und das Parlament in seinem Budgetrecht einschränkten. Das BMF will die Auflösung weiterer Sondervermögen prüfen. Der Bundesrechnungshof bleibt dabei: Sondervermögen beeinträchtigen das Budgetrecht des Parlamentes. Sie können nur errichtet werden, wenn erhebliche Vorteile gegenüber einer Veranschlagung im Bundeshaushalt die Ausgliederung aus dem

Bundeshaushaltsplan klar rechtfertigen. Als Haushaltsministerium muss das BMF prüfen, ob die erheblichen Anforderungen für die Errichtung von Sondervermögen vorliegen. Nur dann darf es dem Gesetzgeber die Errichtung eines Sondervermögens vorschlagen. Sondervermögen sollten regelmäßig auf ihre Eignung und Erforderlichkeit überprüft werden. Die bisherigen Schritte zur Reduzierung der Sondervermögen würden das Verschuldungspotenzial nur um weniger als zwei Prozent reduzieren. Dies reicht aus Sicht des Bunderechnungshofes nicht. (Tz. 8)

1 Anlass und Zweck dieses Berichts

Sondervermögen haben in der Haushaltswirtschaft des Bundes eine erhebliche Bedeutung. Allein in den Jahren

- 2011 (Klima- und Transformationsfonds [KTF][1]),
- 2020 (Wirtschaftsstabilisierungsfonds [WSF]-Corona) und
- 2022 (Sondervermögen Bundeswehr sowie WSF-Energiekrise)

hat der Bund Sondervermögen im Umfang von rund 555 Mrd. Euro errichtet. Der Bundesrechnungshof hat die Gründung dieser Sondervermögen von Anfang an kritisch gesehen.

Im Zusammenhang mit dem Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021[2] ist das Sondervermögen KTF nunmehr in den Fokus eines Normenkontrollverfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht gerückt.[3] Gegenstand des Verfahrens ist das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021, mit dem dem Sondervermögen KTF weitere 60,0 Mrd. Euro aus dem Bundeshaushalt zugeführt wurden. In diesem Zusammenhang wurde auch die Buchungspraxis für die Schuldenregel hinsichtlich der Sondervermögen geändert.

Das BMF hat mit dem Regierungsentwurf zur Haushaltsaufstellung 2024 und zum Finanzplan des Bundes bis 2027[4] nunmehr seine Absicht bekundet, Sondervermögen zu reduzieren. Es will in Abstimmung mit den betroffenen Ländern prüfen, ob es das Sondervermögen Aufbauhilfe und den Fonds nach § 5 Mauergrundstücksgesetz auflösen und über den Kernhaushalt abwickeln kann. Das Sondervermögen Digitale Infrastruktur will es ab dem Jahr 2024 in den Bundeshaushalt integrieren. Außerdem sollen nach der Absicht der Bundesregierung im Finanzplanungszeitraum die Sondervermögen Kinderbetreuungsausbau und Kommunalinvestitionsförderungsfonds aufgelöst werden.[5] Der Bund will darüber hinaus prüfen, ob und wo künftig weitere Sondervermögen entfallen können.

Der Bundesrechnungshof nimmt dies zum Anlass, seine wichtigsten übergreifenden und grundsätzlichen Erkenntnisse zu Sondervermögen in diesem Bericht zusammenzufassen. Seine Auswertungen und Bewertungen basieren im Wesentlichen auf

---

1 Vor dem 22. Juli 2022 lautete die Bezeichnung dieses Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ (vgl. Artikel 1 Zweites Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ vom 12. Juli 2022). In diesem Bericht verwenden wir durchgehend die aktuell gültige Bezeichnung, auch wenn Zeiträume vor der Umbenennung betroffen sind.

2 Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021 vom 18. Februar 2022 (BGBl. I S. 194).

3 Am 21. Juni 2023 hat der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts in dem Verfahren über den Normenkontrollantrag der CDU/CSU-Bundestagsfraktion zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 mündlich verhandelt.

4 https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2023/07/2023-07-05-regierungsentwurf-bundeshaushalt-2024.html

5 Das Sondervermögen Kinderbetreuungsausbau ist nach Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgaben, spätestens mit Ablauf des Jahres 2025 aufzulösen (§ 8 Kinderbetreuungsausbau-Finanzierungsgesetz). Der Kommunalinvestitionsförderungsfonds ist spätestens mit Ablauf des Jahres 2027 aufzulösen (§ 8 Kommunalinvestitionsförderungsfonds-Errichtungsgesetz).

- der Haushaltsrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2022,
- der Vermögensrechnung des Bundes 2022,
- dem Bundeshaushalt für die Jahre 2022 und 2023,
- den Errichtungsgesetzen der jeweiligen Sondervermögen sowie
- eigenen Prüfungserkenntnissen.[6]

Das BMF hat mit Schreiben vom 17. August 2023 zu dem Bericht Stellung genommen und mitgeteilt, es könne den *Darstellungen, Bewertungen und dem daraus resultierenden Gesamteindruck des Berichts ausdrücklich nicht folgen*. Soweit sich diese Kritik erkennbar auf einzelne Punkte bezieht, greift der Bericht sie an entsprechender Stelle (Tz. 2, 4 – 7) und in ihrer generellen Form im Fazit (Tz. 8) auf. Im Ergebnis hält der Bundesrechnungshof an seinen Darstellungen, Berechnungen und Bewertungen fest. Sie beruhen auf den genannten überwiegend federführend vom BMF erstellten Quellen. Die nachfolgenden Sachverhaltsfeststellungen hat das BMF an keiner Stelle widerlegt.

2 Sondervermögen

2.1 Haushaltsrechtliche Einordnung im Lichte des parlamentarischen Budgetrechts

Der Begriff des Sondervermögens ist gesetzlich nicht definiert. Nach den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur BHO (VV-BHO) sind Sondervermögen

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

[6] Stichtag für Berechnung ist in der Regel der 31. Dezember 2022. Auf abweichende Stichtage wird gesondert hingewiesen.

Da Sondervermögen vom Bundesvermögen abgesondert sind, ist ihre Haushaltswirtschaft auch vom Bundeshaushalt abgetrennt. Sondervermögen werden deshalb auch als „Sonderhaushalte“[7] oder „budgetflüchtige Einrichtungen“[8] bezeichnet. Grundlage der Haushalts- und Wirtschaftsführung von Sondervermögen sind Wirtschaftspläne, die sich in aller Regel nach dem auch für den Bundeshaushalt geltenden kameralen Prinzip richten.[9]

Trotz ihrer Separierung können Sondervermögen zum Bundeshaushalt in einer finanzwirtschaftlichen Beziehung stehen.

In diesem Fall sind jedoch nur die

- Zuführungen an und
- Ablieferungen von

Sondervermögen im Bundeshaushaltsplan zu veranschlagen (Artikel 110 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz, § 26 Absatz 2 Satz 1 BHO).

Das Grundgesetz geht ausdrücklich von der Möglichkeit der Errichtung von Sondervermögen aus (Artikel 110 Absatz 1 Grundgesetz). Wegen ihrer Ausgliederung aus dem Haushaltsplan stellen Sondervermögen aber eine Ausnahme von den verfassungsrechtlich bestimmten Haushaltsgrundsätzen der Vollständigkeit und Einheit des Haushaltsplans dar. Diese Grundsätze schützen vor allem das Budgetrecht des Parlamentes.

Der Haushaltsgesetzgeber soll im Wesentlichen unmittelbar aus dem Bundeshaushalt die tatsächliche Lage der Bundesfinanzen erkennen, um verantwortliche Entscheidungen treffen zu können. Insofern ist auch der Haushaltsgrundsatz der Klarheit und Wahrheit bei Sondervermögen tangiert.

Auch die Publizitätsfunktion des Bundeshaushaltes gegenüber der Öffentlichkeit hängt entscheidend von der unmittelbaren vollständigen Erfassung aller wesentlichen Ausgaben und Einnahmen des Staates im Haushaltsplan ab.

Unter welchen Voraussetzungen Sondervermögen gebildet werden dürfen, lassen sowohl das Grundgesetz als auch der für Sondervermögen geltende § 26 BHO offen.

---

7 Vgl. Nebel in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 52. Ergänzungslieferung Mai 2020, Artikel 110 Grundgesetz Rn. 46.

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

9 Ausnahme z. B. ERP-Sondervermögen (European Recovery Program), das sowohl doppisch als auch kameral bucht. Ebenso das Bundeseisenbahnvermögen.

Da Sondervermögen eine Ausnahme von elementaren Haushaltsgrundsätzen darstellen, die dem Schutz des parlamentarischen Budgetrechts dienen, sollte an ihre Gründung aber auch an die Weiterführung bestehender Sondervermögen ein strenger Maßstab angelegt werden.

Für die Errichtung von Sondervermögen müssen besonders schwerwiegende Gründe sprechen. Bestehende Sondervermögen sollten regelmäßig evaluiert und ihre Fortführung begründungspflichtig sein. Errichtungsgesetze von Sondervermögen sollten zeitlich befristet werden.

2.2 Anzahl und Zwecke der auf Bundesebene existierenden Sondervermögen

Gegenwärtig bestehen beim Bund 29 Sondervermögen.

Tabelle 1

Sondervermögen des Bundes

Sondervermögen	Errichtungsjahr
WSF-Energiekrise	2022
Bundeswehr	2022
Aufbauhilfe 2021	2021
WSF-Corona	2020
Kinderganztagsbetreuung	2020
Digitale Infrastruktur	2018
Kommunalinvestitionsförderungsfonds	2015
Postbeamtenversorgungskasse bei der Bundesanstalt für Post und Telekommunikation	2013
Aufbauhilfe	2013
KTF	2011
Restrukturierungsfonds (RSF)	2010
Vorsorge für Schlusszahlungen für inflationsindexierte Bundeswertpapiere	2009
Investitions- und Tilgungsfonds (ITF)	2009
Finanzmarkstabilisierungsfonds (FMS)	2008
Versorgungsfonds des Bundes	2007
Kinderbetreuungsausbau	2007
Zweckvermögen bei der Landwirtschaftlichen Rentenbank	1952/2005
Deutscher Binnenschifffahrtsfonds	2002
Versorgungsrücklage des Bundes	1999
Klärschlamm-Entschädigungsfonds*)	1999
Entschädigungseinrichtung der Wertpapierhandelsunternehmen bei der KfW	1998
Fonds nach § 5 Mauergrundstücksgesetz	1996
Bundeseisenbahnvermögen	1994
Entschädigungsfonds	1994
Ausgleichsfonds für überregionale Vorhaben zur Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben	1988
Revolvingfonds	1974
ERP-Sondervermögen	1953
Zweckvermögen bei der Deutschen Postbank AG	1953
Treuhandvermögen für den Bergarbeiterwohnungsbau	1951

Erläuterung: *Ausweislich der Vermögensrechnung des Bundes für das Jahr 2022 ist der Klärschlamm-Entschädigungsfonds ein Sondervermögen, dessen Vermögen bzw. Schulden dem Bund wirtschaftlich nicht zuzuordnen sind.

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2022.

Die ältesten Sondervermögen stammen aus den 1950er Jahren, die jüngsten wurden im vergangenen Jahr errichtet (Sondervermögen Bundeswehr, WSF-Energiekrise).

Ihre Zwecke sind höchst unterschiedlich. Sie reichen vom Ausbau von Kinderbetreuungsmöglichkeiten über die Förderung von Strukturveränderungen bei der Binnenschifffahrt bis zur Finanzmarkt- oder Wirtschaftsstabilisierung.

Gerade in jüngerer Zeit haben Sondervermögen zur Erfüllung von Bundesaufgaben zunehmende Bedeutung gewonnen. Ihre Einrichtung wurde begründet mit

- akuten, plötzlich auftretenden Krisen (z. B. Finanzmarktstabilisierung, wirtschaftliche Folgen Covid 19-Pandemie, Energiekrise) und/oder
- langfristigen existentiellen Zukunftsaufgaben (Energie und Klima; Gewährleistung der äußeren Sicherheit).

Dies sind Zwecke, die den absoluten Kern staatlicher Aufgabenerfüllung betreffen.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes muss die Finanzierung von Zwecken, die zur Kernaufgabenerfüllung des Staates gehören, auch aus dem Kernhaushalt erfolgen. Dies ist der Bundeshaushalt, der der Feststellung und Deckung des Finanzbedarfs zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes dient (§ 2 BHO). Vor allem über den Haushaltsplan hat der Haushaltsgesetzgeber den unmittelbaren und umfassenden steuernden und kontrollierenden Zugriff auf die Haushaltswirtschaft des Bundes.

Wird der Bundeshaushalt durch Sondervermögen „entkernt“, läuft er Gefahr seine zentrale Funktion einzubüßen. Deshalb müssen die Vorteile einer vom Bundeshaushalt separierten Verwaltung so schwer wiegen, dass sie die mit ihr verbundenen Einschränkungen des parlamentarischen Budgetrechts klar rechtfertigen können. Dabei sollte auf den finanziellen Gesamtumfang von Sondervermögen abgestellt werden.

Auch der bis dahin beispiellose Schritt der Einrichtung des Sondervermögens Bundeswehr im Wege einer Verfassungsänderung bei gleichzeitiger Ausklammerung der von diesem Sondervermögen aufzunehmenden Schulden aus den Restriktionen der Schuldenregel (Artikel 87 Absatz 1a Grundgesetz) sollte sich nicht wiederholen.

2.3 Stellungnahme des BMF

Aus Sicht des BMF würde der vom Bundesrechnungshof aufgezeigte Maßstab – Kernaufgaben des Staates aus dem Kernhaushalt zu finanzieren – dem Zweck von Sondervermögen zuwiderlaufen. Es müsse vielmehr abgewogen werden, ob eine klar umrissene und abgrenzbare Aufgabe des Bundes besser im Rahmen eines Sondervermögens oder im Kernhaushalt erreicht werden könne.

Außerdem dienten Sondervermögen insbesondere dazu, in konkreten Politikbereichen Transparenz, Klarheit und eine z. B. für umfangreiche private Investitionsentscheidungen notwendige überjährige Planungssicherheit zu schaffen. Daher sei der – bei vielen Programmen überjährig notwendige – Mitteleinsatz bereits in der Errichtung des Sondervermögens angelegt und durch die Rücklagenbildung innerhalb des Sondervermögens technisch umgesetzt.

2.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof kann die vom BMF genannten Vorzüge der Veranschlagung in Sondervermögen gegenüber der im Bundeshalt nicht erkennen. Ausgaben für ressortbezogene oder ressortübergreifende Politikbereiche (z. B. Transformation und Klimaschutz) können auch im Bundeshaushalt veranschlagt werden. Dies wäre etwa ressortübergreifend nach dem sogenannten Realprinzip (§ 13 Absatz 2 BHO) auch zusammenhängend in einem Einzelplan möglich. Überjährige Förderprogramme finden sich im Bundeshaushaltsplan zu Hauf. Planungssicherheit für Investitionsvorhaben ermöglichen ebenso Verpflichtungsermächtigungen (§ 16 BHO), der Finanzplan (§ 9 StabG) aber auch politische Absichtserklärungen. Im Übrigen sind auch bei in Sondervermögen veranschlagten Förderprogrammen oder Investitionsmitteln jederzeit politische Prioritätenänderungen möglich. Die Begründung des BMF für die Einrichtung von Sondervermögen überzeugt den Bundesrechnungshof nicht.

3 Finanzieller Umfang von Sondervermögen

Die große Heterogenität ihrer Finanzstruktur und damit verbundene Abgrenzungsfragen erschweren die Bestimmung des finanziellen Umfangs von Sondervermögen. Für die nachfolgend aufgeführten Volumina haben wir unterschieden zwischen

- Sondervermögen mit eigener Vermögenssubstanz,
- Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung,
- Sondervermögen mit kreditfinanzierter Zuführung aus dem Bundeshaushalt.

Der finanzielle Umfang der gegenwärtig bestehenden Sondervermögen mit einem Volumen von mehr als 1 Mrd. Euro beträgt danach insgesamt rund 869 Mrd. Euro.

Tabelle 2

Finanzieller Umfang von Sondervermögen

	in Mrd. Euro
Sondervermögen mit eigener Vermögenssubstanz	88,9
Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung[a)]	590,2
Sondervermögen mit kreditfinanzierter Zuführung aus dem Bundeshaushalt[b)]	190,0
Insgesamt	869,1

Erläuterung:

[a)] Gesamtumfang der Kreditermächtigungen

[b)] Bis zum 31. Dezember 2022 erhaltene Zuführungen aus dem Bundeshaushalt, die ebenfalls aus Krediten zu finanzieren sind.

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für die Haushaltsjahre 2011 bis 2022.

Die Finanzwirtschaft des Bundes ist damit in einem erheblichen Umfang in Sondervermögen ausgelagert. Die Entkernung des Bundeshaushalts durch die Errichtung von Sondervermögen ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes weit fortgeschritten. Sie hat mit der seit dem Jahr 2020 finanzpolitisch stark expansiven Krisenpolitik eine bis dahin nicht bekannte Ausweitung und Dynamik erlangt.

4 Finanzierung der Sondervermögen

4.1 Finanzierung aus eigener Kraft

Die wenigsten gegenwärtig bestehenden Sondervermögen des Bundes finanzieren sich aus eigener Kraft, also vor allem durch eigene Einnahmen.

Ein bedeutendes Beispiel für ein aus eigener Kraft „lebensfähiges“ Sondervermögen ist das ERP-Sondervermögen. Es wurde ursprünglich finanziell mit Mitteln aus dem sogenannten Marshall-Plan ausgestattet. Durch zinsverbilligte Darlehen fördert das Sondervermögen Investitions- und Innovationsvorhaben der deutschen Wirtschaft, insbesondere des Mittelstands. Die Tilgungszahlungen fließen dem Vermögen als sogenannten revolvierenden Fonds wieder zu.

Ein weiteres Beispiel ist der RSF, der aus Beiträgen der Kredit- und Wertpapierinstitute finanziert wurde. Er verfügt außerdem über eine zeitlich begrenzte Kreditermächtigung, die bisher allerdings nicht in Anspruch genommen wurde.

Alle Sondervermögen, die sich überwiegend aus eigenen Einnahmen[10] finanzieren können, verfügten Ende 2022 über ein Netto-Vermögen in Höhe von insgesamt 25,7 Mrd. Euro.

4.2 Fremdfinanzierte Sondervermögen

Insgesamt überwiegen deutlich die Sondervermögen, die sich nicht aus eigener Kraft finanzieren können. Sie speisen sich entweder aus

- direkten Zahlungen aus dem Bundeshaushalt (z. B. Versorgungsfonds[11] und Versorgungsrücklage des Bundes[12], Bundeseisenbahnvermögen[13]) oder
- der Aufnahme von Krediten.

Bei den kreditfinanzierten Sondervermögen ist zu unterscheiden zwischen solchen,

- denen eine eigene Kreditermächtigung im jeweiligen Errichtungsgesetz eingeräumt ist (z. B. Sondervermögen Bundeswehr, WSF) und
- denjenigen, die über keine ausdrückliche eigene Kreditermächtigung verfügen und sich (auch) aus buchmäßigen Mittelzuführungen des Bundeshaushalts speisen (z. B. Aufbauhilfe 2021, KTF).

4.2.1 Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung[14]

Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung verfügten über Verschuldungsmöglichkeiten in Höhe von insgesamt rund 590 Mrd. Euro. Am Jahresende 2022 beliefen sich die noch vorhandenen Kreditermächtigungen auf rund 395 Mrd. Euro.

---

[10] Der KTF verfügt ebenfalls über Einnahmen. Finanziert sich jedoch überwiegend aus dem Bundeshaushalt (jährliche Zuführungen bis einschließlich 2022 und Entnahmen aus seiner buchmäßigen Rücklage).

[11] Der Versorgungsfonds des Bundes hat im Jahr 2022 aus dem Bundeshaushalt 1,8 Mrd. Euro erhalten.

[12] Der Versorgungsrücklage des Bundes wurden im Jahr 2022 aus dem Bundeshaushalt 756 Mio. Euro zugeführt. Für das Jahr 2023 sind 728,7 Mio. Euro veranschlagt.

[13] Das Bundeseisenbahnvermögen hat im Jahr 2022 aus dem Bundeshaushalt 5,4 Mrd. Euro erhalten. Für das 2023 sind 5,5 Mrd. Euro veranschlagt.

[14] Die Angaben zur Kreditermächtigung beziehen sich auf den 31. Dezember 2022. Die Kreditermächtigung war bei einzelnen Sondervermögen im Zeitverlauf höher (z. B. WSF-Corona). Die Kreditermächtigung für den WSF-Energiekrise bestand nur für das Jahr 2022 (§ 26b Absatz 1 StFG).

Tabelle 3

Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung

Sondervermögen	Kreditermächtigung	Davon am 31. Dezember 2022 noch nicht in Anspruch genommen
	in Mrd. Euro	
WSF-Energiekrise	200,0	169,8*
WSF-Corona	150,0	93,7
ITF	25,2	1,8
RSF	15,0	15,0
Sondervermögen Bundeswehr	100,0	100,0
FMS	100,0	14,8
Insgesamt	590,2	395,1

Erläuterung: *Rücklage aus Restkreditermächtigung.

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2022.

4.2.2 Aus dem Bundeshaushalt buchmäßig gespeiste Sondervermögen

Die aktuell bedeutendsten Sondervermögen, die sich aus Zuführungen aus dem Bundeshaushalt speisen, haben ein Volumen von insgesamt 190 Mrd. Euro.

Soweit aus dem Bundeshaushalt gespeiste Sondervermögen die erhaltenen Zuweisungen noch im gleichen Jahr verbrauchen, werden diese Mittel in diesem Jahr kreditfinanziert.

Soweit die zugewiesenen Mittel nicht verbraucht werden, werden sie am Jahresende regelmäßig buchmäßig Rücklagen zugeführt. Es fließt hierbei kein Geld an das Sondervermögen. Diese Rücklagen müssen bei Inanspruchnahme ebenfalls kreditfinanziert werden.

Tabelle 4

Sondervermögen gespeist aus Zuführungen aus dem Bundeshaushalt[15]

Sondervermögen	Zuführung Bundeshaushalt	Am 31 Dezember 2022 noch bestehende aus Krediten zu finanzierende Rücklagen
	in Mrd. Euro	
KTF	bisher 104,6	90,8
Vorsorge für Schlusszahlungen für inflationsindexierte Bundeswertpapiere	bisher 16,1	9,1
Aufbauhilfe 2021	vorgesehen[a)] bis zu 30,0	14,0
Digital Infrastruktur	vorgesehen[b)] bis zu 15,4	6,4
Aufbauhilfe	vorgesehen[c)] bis zu 8,0	0,8
Kinderbetreuungsausbau	vorgesehen[d)] bis zu 5,4	0,7
Ausbau ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter	3,5	3,0
Kommunalinvestitionsförderungsfonds[e)]	7,0	2,1
Insgesamt	190,0	126,9

Erläuterung:

[a)] Bisher wurden 16,0 Mrd. Euro zugeführt.

[b)] Bisher wurden 7,3 Mrd. Euro zugeführt. Das Sondervermögen soll im Jahr 2024 in den Bundeshaushalt integriert werden.

[c)] Bisher wurden 7,15 Mrd. Euro zugeführt. Das Sondervermögen soll aufgelöst werden.

[d)] Bisher wurden 4,7 Mrd. Euro zugeführt. Das Sondervermögen soll gemäß der gesetzlichen Bestimmung zum Ende des Jahres 2025 aufgelöst werden.

[e)] Das Sondervermögen soll gemäß der gesetzlichen Bestimmung bis zum Ende des Jahres 2027 aufgelöst werden.

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2022.

[15] Aufgeführt sind die aktuell bedeutenden Sondervermögen, die aus dem Bundeshaushalt gespeist wurden oder werden.

Zum Umfang der kreditfinanzierten Sondervermögen:

Mit insgesamt rund 780 Mrd. Euro ist der weit überwiegende Teil der Sondervermögen kreditfinanziert. Das am 31. Dezember 2022 noch vorhandene Verschuldungspotenzial der Sondervermögen lag bei insgesamt rund 522 Mrd. Euro. Das ist das rund fünffache der im Finanzplanungszeitraum 2023 bis 2027 ausgewiesenen Kreditaufnahme.

Ihre Werthaltigkeit suggerierende Bezeichnung darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass Sondervermögen tatsächlich weit überwiegend entweder ausgelagerte Schuldentöpfe sind oder finanziell am „Tropf“ des kreditfinanzierten Bundeshaushaltes hängen. In der Gesamtschau ist es deshalb zutreffender von „Sonderschulden“ als von Sondervermögen zu sprechen.

Zur Rücklagenbildung aus kreditfinanzierten Zuführungen an Sondervermögen aus dem Bundeshaushalt:

Sofern Sondervermögen aus Mittelzuweisungen aus dem Bundeshaushalt gespeist werden und dies über ihren im Zuführungsjahr erforderlichen Bedarf hinausgeht, werden durch die praktizierte Rücklagenbildung aus Sicht des Bundesrechnungshofes auch die Haushaltsgrundsätze der Jährlichkeit (Artikel 110 Absatz 2 Grundgesetz), Jährigkeit (zeitliche Bindung; § 45 BHO) und das Fälligkeitsprinzip (§ 11 Absatz 2 BHO) beeinträchtigt. Auch diese Grundsätze schützen das Budgetrecht des Parlamentes. Es soll jedes Jahr neu entscheiden, für welche Zwecke Haushaltsmittel verwendet werden sollen.

Das Haushaltsrecht knüpft die Übertragbarkeit von Ausgaben in spätere Haushaltsjahre deshalb an den Nachweis der Förderung einer wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung (§ 19 BHO). Über die Rücklagenbildung in Sondervermögen können dagegen Haushaltsmittel ohne besondere Restriktionen über längere Zeiträume gespeichert und überjährig zur weiteren Verfügung gehalten werden.

4.3 Stellungnahme des BMF

Das BMF widerspricht der Darstellung des Bundesrechnungshofes, dass es sich bei den im Bundeshaushalt mitfinanzierten um kreditfinanzierte Sondervermögen handele. Diese Sondervermögen würden durch Zuführungen aus dem Kernhaushalt finanziert und im Sondervermögen überjährig erst bei tatsächlichem Bedarf ausfinanziert.

Der Bericht unterscheide nach Ansicht des BMF zudem nicht ausreichend zwischen der Kreditaufnahme des jährlichen Kernhaushaltes und den Kreditermächtigungen für die überjährig für einen bestimmten Zweck in den Sondervermögen bereitgestellten Mittel. Dadurch vermittele er den aus Sicht des BMF falschen Eindruck außergewöhnlich großer Nebenhaushaushalte, die den Kernhaushalt als zentrales haushaltspolitisches Instrument zur Umsetzung und Steuerung staatlicher Ziele mittlerweile in Frage stellten. So sei der Vergleich des noch vorhandenen Verschuldungspotenzials der Sondervermögen mit der geplanten NKA

des Kernhaushalts im Finanzplan bis 2027 irreführend. Ein Großteil der noch in den Sondervermögen vorhandenen Mittel sei zum Zweck der Krisenreaktion zeitlich befristet zur überjährigen Ausfinanzierung der Bedarfe zur Verfügung gestellt worden. Gerade Krisenmaßnahmen seien meist großvolumig, aber zeitlich eng begrenzt, wie z. B. die Gas- und Strompreisbremse. Zudem könne es gerade zur Überwindung von Notlagen im Sinne Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 Grundgesetz notwendig sein, dass Mittel zur Finanzierung von Maßnahmen zur Überwindung der Notlage sofort bereitgestellt würden, um die Wirkung dieser Maßnahmen zur Überwindung der Notlage zu steigern (z.B. Planbarkeit für Investitionsentscheidungen zur Stützung der Wirtschaft, Reduzierung von Unsicherheiten im Verbraucherverhalten).

4.4 Abschließende Würdigung

Die Argumentation des BMF überzeugt nicht. Mittelzuführungen an Sondervermögen aus dem Bundeshaushalt erfolgen fast ausschließlich buchmäßig.[16] Es werden in der Regel keine Geldmittel zugeführt. Bei der Verwendung der zugeführten Mittel für Ausgaben des Sondervermögens müssen daher zu deren Finanzierung unzweifelhaft Kredite aufgenommen werden.

Auch die Ausführungen des BMF zum vermeintlich nicht geeigneten Vergleichsmaßstab sind nicht schlüssig. Gerade weil, wie vom BMF angeführt, der Großteil der noch in den Sondervermögen vorhandenen Mittel der kurzfristigen Krisenreaktion dienen soll, ist der Vergleichsmaßstab des Finanzplans bis 2027 zutreffend gewählt. Der größte Teil des Verschuldungspotenzials (WSF-Energiekrise, Sondervermögen Bundeswehr) steht für einen Einsatz in diesen Jahren bereit. Auch der KTF soll im Finanzplanungszeitraum bis 2027 in Höhe von rund 135 Mrd. Euro aus Krediten finanziert werden. Soweit es erforderlich ist, Mittel zur Finanzierung der Überwindung von Notlagen kurzfristig bereit zu stellen, haben die Jahre der Pandemie mit ihren Nachtragshaushalten gezeigt, dass dies jederzeit im Kernhaushalt möglich ist.

Die Argumentation des BMF läuft zudem darauf hinaus, krisenbedingte Ausschläge der Ausgaben nach oben aus dem Bundeshaushalt auszublenden. Dies suggeriert eine tatsächlich nicht bestehende haushaltspolitische Normalität. Auch kann die Ausblendung aus dem Haushalt dazu verleiten, krisenbedingte Ausgaben über das erforderliche Maß hinaus zu veranschlagen.

[16] Zu den wenigen Sondervermögen mit realen Zahlungen aus dem Bundeshaushalt, s. o., Tz. 4.2 am Anfang.

5 Finanzieller Umfang von im Bundeshaushalt ausgewiesenen Sondervermögen im Verhältnis zum Bundeshaushalt

Die Wirtschaftspläne einiger Sondervermögen werden mit dem jeweiligen Haushaltsgesetz beschlossen.[17]

Das finanzielle Verhältnis der Ausgaben dieser als Anlagen im Bundeshaushaltsplan ausgewiesenen Sondervermögen zum Bundeshaushalt stellt sich wie folgt dar:

Tabelle 5

Verhältnis der Ausgaben der als Anlagen zum Bundeshaushalt ausgewiesenen Sondervermögen zum Bundeshaushalt

	2022 Ist	2023 Soll
	in Mrd. Euro	
Bundeshaushalt	481,3	476,3
Als Anlage zum Bundeshaushaltsplan ausgewiesene Sondervermögen insgesamt	48,2	170,9
Insgesamt	529,5	647,2
	in %	
X % der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben werden daneben in Sondervermögen veranschlagt	*10,0*	*35,9*

Quelle: Bundeshaushaltsplan 2023; Haushaltsrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2022.

[17] Z. B. Sondervermögen Digitale Infrastruktur, Aufbauhilfe 2021, KTF (vgl. § 1 Absatz 2, 3 und 4 Haushaltsgesetz 2023).

Betrachtet man lediglich die 13 Sondervermögen, deren Wirtschaftspläne im Bundeshaushalt ausgewiesen sind, ergibt sich folgendes Bild:

Im Jahr 2022 betrugen die Ausgaben von Sondervermögen rund 10 % der Ist-Ausgaben im Bundeshaushalt.

Im Jahr 2023 betragen die daneben in Sondervermögen veranschlagten Ausgaben sogar rund 36 % der im Bundeshaushaltsplan veranschlagten Soll-Ausgaben.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes können Parlament und Öffentlichkeit das tatsächliche Ausgabevolumen des Bundes unter Einbeziehung von Sondervermögen nicht unmittelbar aus dem Bundeshaushalt erkennen, wenn Sondervermögen – wie gegenwärtig – einen erheblichen finanziellen Umfang erreichen.

Unabhängig von seiner grundsätzlich kritischen Einstellung gegenüber Sondervermögen hat der Bundesrechnungshof deshalb seine Forderung wiederholt, die Dimension der Verlagerung von Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen in Sondervermögen durch eine Ergänzung der Haushaltsübersicht des Gesamtplans um die Sondervermögen transparent zu machen.[18]

5.1 Stellungnahme des BMF

Das BMF hält den prozentualen Vergleich von Ausgaben in Sondervermögen mit denen im Kernhaushalt für nicht aussagekräftig. Sondervermögen seien gerade dazu eingerichtet, Maßnahmen bestimmter Politikfelder mit kurzzeitig und befristet höheren Ausgaben zu finanzieren (z. B. Gas- und Strompreisbremse in der WSF-Energiekrise). Im Vergleich dazu seien die Ausgaben im Kernhaushalt seit 2023 überwiegend nicht krisenbedingt.

5.2 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass auch die vom BMF beschriebenen Maßnahmen im Kernhaushalt abgebildet werden können. Seine Darstellung macht somit gerade deutlich, in welchem Umfang Ausgaben in den Jahren 2022 und 2023 budgetflüchtig sind.

[18] 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 (Gz.: I 2 - 0001238). https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2022/analyse-bundesfinanzen-volltext.html?nn=23102#download=1

6 Anteil der Sondervermögen an der Kreditaufnahme des Bundes; echte Kreditaufnahme

Auch die für die Einschätzung der aktuellen Lage der Bundesfinanzen wichtige Messzahl der tatsächlichen Nettokreditaufnahme (NKA) des Bundes wird durch die kreditfinanzierten Sondervermögen verzerrt. Für die Jahre 2022 und 2023 ergibt sich folgendes Bild:

Tabelle 6

NKA des Bundes unter Einbeziehung der Sondervermögen

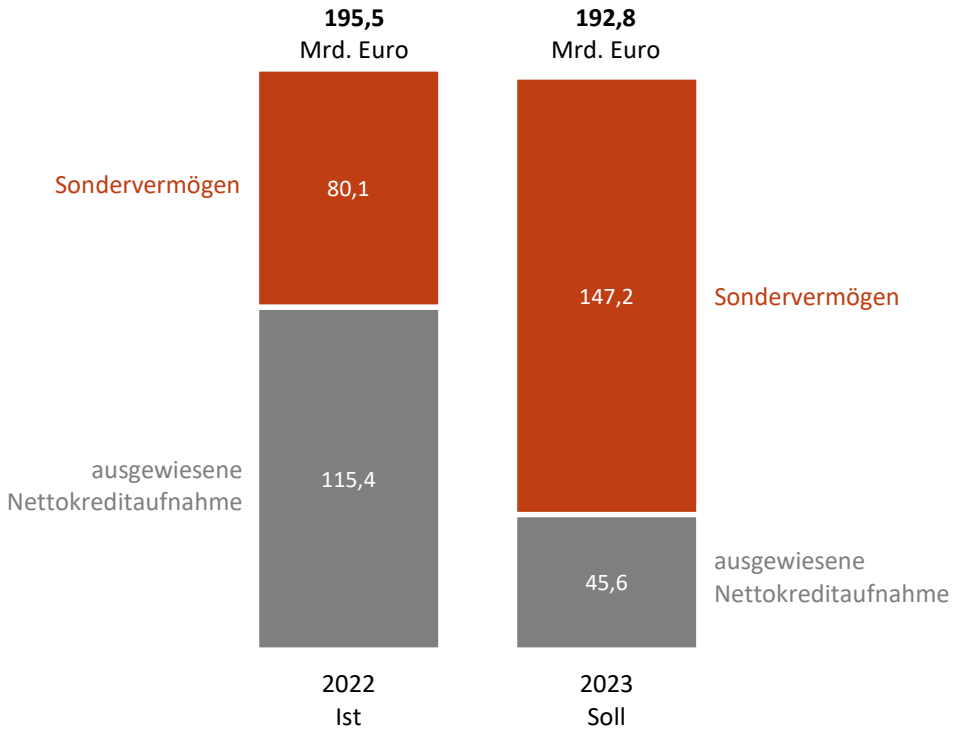
	2022 Ist	2023 Soll
	in Mrd. Euro	
Im Bundeshaushaltsplan ausgewiesene NKA	**115,4**	**45,6**
Abzgl. nicht kassenwirksame aber NKA erhöhende Haushaltsausgaben zur Finanzierung von Sondervermögen ohne eigene Kreditermächtigung	-13,2	-10,5
Zuzgl. kassenwirksame aber nicht NKA-relevante Kreditaufnahme zur Finanzierung von Sondervermögen ohne eigene Kreditermächtigung	4,0	26,3
Zuzgl. Kreditaufnahme für Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung	89,3	131,4
NKA unter Berücksichtigung der Sondervermögen	**195,5**	**192,8**
Abweichung	***69,4 %***	***422,8 %***

Quelle: Bundeshaushalt 2022 und 2023; Haushaltsrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2022.

Abbildung 1

NKA deutlich höher bei Einbeziehung der Sondervermögen

Unter Einbeziehung der Sondervermögen würde die Nettokreditaufnahme im Jahr 2023 von 45,6 Mrd. Euro auf insgesamt 192,8 Mrd. Euro steigen.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Bundeshaushalt 2022 und 2023, Haushaltsrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2022.

Im Jahr 2022 lag die um die Sondervermögen ergänzte Nettokreditaufnahme um mehr als 2/3 höher als in der Haushaltsrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2022 ausgewiesen.

Im Jahr 2023 beträgt sie mehr als das Vierfache des im Bundeshaushaltsplan als Soll ausgewiesenen Betrags.[19]

6.1 Stellungnahme des BMF

Das BMF führt an, die jährliche Verschuldung sei mit der dem Bundeshaushalt und dem Regierungsentwurf beigefügten Übersicht über die jährliche Kreditaufnahme (Kreditfinanzierungsplan) transparent. Dieser beinhalte auch die Kreditaufnahme zur Finanzierung von Ausgaben der aus dem Bundeshaushalt mitfinanzierten Sondervermögen.

[19] Zuzüglich der wegen fehlender Daten nicht berücksichtigten Sondervermögen.

6.2 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof legt dar, wie hoch die NKA unter Einbeziehung der Sondervermögen in den Bundeshaushalt in den Jahren 2022 und 2023 ausfallen würde. Dieser Betrag ist aus dem Kreditfinanzierungsplan gerade nicht ablesbar und wurde erst vom Bundesrechnungshof unter Hinzuziehung weiterer Quellen errechnet und hier dargestellt.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Feststellung, dass es ein Ausdruck mangelnder Transparenz ist, wenn die Höhe der tatsächlichen Verschuldung des Bundes nur durch eine aufwendige und Spezialkenntnisse erfordernde Nebenrechnung festgestellt werden kann. Aus diesem Grund hat der Bundesrechnungshof eine Ergänzung der Haushaltsübersicht des Gesamtplans gefordert (Tz. 5).

7 Sondervermögen und Schuldenregel

7.1 Schuldenregel

Die Schuldenregel des Grundgesetzes (Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz) gebietet, dass Einnahmen und Ausgaben des Bundes im jeweiligen Haushaltsjahr sowohl im „Soll“ als auch im „Ist“ grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind. Diesem Grundsatz ist entsprochen, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten (sog. Strukturkomponente). Zusätzlich sind bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen (sog. Konjunkturkomponente). Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, können diese Kreditobergrenzen auf Grund eines Beschlusses der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages überschritten werden (Notlagenklausel).

7.2 Anwendung auf Sondervermögen

Die Schuldenregel findet auch Anwendung auf Sondervermögen, die nach dem 31. Dezember 2010 errichtet wurden.

Im Zusammenhang mit dem 2. Nachtragshaushaltsgesetz 2021 wurde das Verfahren zur Anrechnung von Krediten, die für die Finanzierung von Sondervermögen aufgenommen werden, geändert.

7.2.1 Früheres Verfahren

Bis zum Inkrafttreten des 2. Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 galt für Sondervermögen ohne eigene Kreditermächtigung: Sie wurden im Zuge der Haushaltsaufstellung bei der Errechnung der zulässigen Kreditobergrenze nach Artikel 115 Grundgesetz mit dem Saldo ihrer Einnahmen und Ausgaben berücksichtigt, der sich im entsprechenden Haushaltsjahr voraussichtlich ergab. Schloss ein Sondervermögen voraussichtlich mit einem negativen Saldo ab – musste es also aus Krediten finanziert werden – wurden die für das Sondervermögen **tatsächlich aufgenommenen Kredite dem für die Schuldenregel maßgeblichen Betrag hinzugerechnet**. Es kam nicht darauf an, ob und in welcher Höhe dem Sondervermögen im betreffenden Jahr Mittel aus dem Bundeshaushalt zugeführt wurden.

Beispiel

Für ein Sondervermögen wurde im Haushaltsjahr X im Bundeshaushalt eine Zuweisung von 50 Mrd. Euro veranschlagt. Wurden die zugewiesenen Mittel im Haushaltsvollzug des Jahres X vom Sondervermögen in Höhe von 45 Mrd. Euro nicht benötigt, wurden sie in eine – unechte – Rücklage des Sondervermögens übernommen. Die schuldenregelrelevante Nettokreditaufnahme belief sich damit für das Jahr X auf 5 Mrd. Euro. Entstand bei dem Sondervermögen im Haushaltsjahr X+1 ein Fehlbetrag von wiederum 5 Mrd. Euro, der aus der unechten Rücklage gedeckt wurde, wurde dieser Betrag auf die Kreditgrenze des Jahres X+1 angerechnet.

Die Vorgehensweise, nur die tatsächlich für das Sondervermögen aufgenommenen Kredite zu berücksichtigen, entspricht dem für den Bundeshaushalt und nach Auffassung des Bundesrechnungshofes auch für die Schuldenregel geltenden Prinzip der kassenwirksamen Fälligkeit. Dieses Prinzip ist integraler Bestandteil des Verfassungsgrundsatzes der Haushaltswahrheit und hat maßgeblichen Einfluss auf den Wirkmechanismus der Schuldenregel.

7.2.2 Geändertes Verfahren

Maßgeblich ist nunmehr der sich aus der Zuweisung von Haushaltsmitteln an ein Sondervermögen **buchmäßig ergebende Kreditbetrag, ohne dass hierfür tatsächlich in diesem Jahr Kredite aufgenommen werden**.

Beispiel

Einem Sondervermögen wird im Haushaltsjahr X, für das der Gesetzgeber eine außergewöhnliche Notsituation im Sinne des Artikel 115 Absatz 2 S. 6 Grundgesetz festgestellt hat, 50 Mrd. Euro aus dem Bundeshaushalt zugewiesen, die nicht aus Steuer- oder sonstigen Einnahmen gedeckt werden können. Dieser Betrag wird bereits im Jahr X in voller Höhe den schuldenregelrelevanten Krediten zugerechnet, unabhängig davon, ob bzw. in welcher Höhe tatsächlich Kredite zur Finanzierung des Sondervermögens aufgenommen werden. Die tatsächlich erst in späteren Haushaltsjahren X+1, X+2 usw. anfallenden kreditrelevanten Ausgaben des

Sondervermögens spielen für die Berechnung der zulässigen Kreditgrenze nach der Schuldenregel in diesen Jahren keine Rolle mehr.

Das modifizierte Anrechnungsverfahren hat sich die Bundesregierung vom Deutschen Bundestag mit dem 2. Nachtragshaushaltsgesetz 2021 legitimieren lassen. Dem Sondervermögen KTF wurden über die Notlagenklausel[20] weitere 60 Mrd. Euro zugeführt und im Jahr der Zuführung bei der Schuldenregel berücksichtigt.

Nutzt man für die Kreditaufnahme zur Deckung der Zuweisung an das Sondervermögen die „Notlagenklausel“ nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 Grundgesetz, besteht durch die Änderung der Buchungspraxis die Möglichkeit, einem Sondervermögen „auf einen Schlag“ erhebliche Mittel zuzuführen, ohne dass hierfür die grundsätzlichen Restriktionen der Schuldenregel greifen.

Die Bundesregierung kann so auch in nachfolgenden Haushalten ohne Notlagenindikation Kredite für das Sondervermögen aufnehmen, über die sie „on top“ ohne die Restriktionen der Schuldenregel verfügen kann.

Die Schuldenregel wird damit nach Auffassung des Bundesrechnungshofes im Ergebnis ausgehebelt. Ihre klare Intention, Sondervermögen nicht länger als „Fluchtmöglichkeit“ aus den vorgegebenen Kreditgrenzen zuzulassen, wird ad absurdum geführt.

Es ist davon auszugehen, dass sich das Bundesverfassungsgericht im Rahmen der o. a. Normenkontrollklage gegen das 2. Nachtragshaushaltsgesetz 2021 auch zur neuen Buchungspraxis äußern wird. Verwirft es das neue Verfahren, wird dies erhebliche Auswirkungen auf die bisherige Haushaltsplanung der Bundesregierung für das Haushaltsjahr 2024 und die Finanzplanung bis zum Jahr 2027 haben. Die Bundesregierung ist mit der Änderung der Buchungspraxis ein hohes finanzwirtschaftliches Risiko eingegangen.

7.3 Stellungnahme des BMF

Aus Sicht des BMF ist es unzutreffend, dass durch die geänderte Buchungspraxis in Notsituationen Sondervermögen „auf einen Schlag“ erhebliche Mittel zugeführt werden können, ohne dass hierfür Restriktionen der Schuldenregel greifen. Die unter Nutzung der Ausnahmeklausel der Schuldenregel zu finanzierenden Maßnahmen (und damit auch eine Zuführung an Sondervermögen zur Finanzierung dieser Maßnahmen) stünden in einem engen Veranlassungszusammenhang zur Überwindung der Notlage. Die Umstellung der Buchungspraxis führe gerade zu mehr Transparenz und beseitige systematische Inkonsistenzen, auch aus Sicht unabhängiger Gutachter. Die Funktionsfähigkeit der Schuldenregel werde in keiner Weise eingeschränkt. Sie werde vielmehr durch die nicht durch Sonderfaktoren

[20] Beschluss des Deutschen Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes, Bundestagsdrucksache 20/505.

verzerrte Struktur des Kernhaushaltes mit den sich daraus ergebenden Handlungsnotwendigkeiten eher gestärkt.

7.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung. Die geänderte Buchungspraxis hat erhebliche Folgen für den Wirkungsmechanismus der Schuldenregel und führt im Ergebnis zu höheren und überjährigen Spielräumen bei der Kreditaufnahme durch die Exekutive. Zudem wird die tatsächliche Kreditaufnahme eines Haushaltsjahres nicht transparent. Die insoweit ausstehende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts bleibt abzuwarten.

8 Fazit

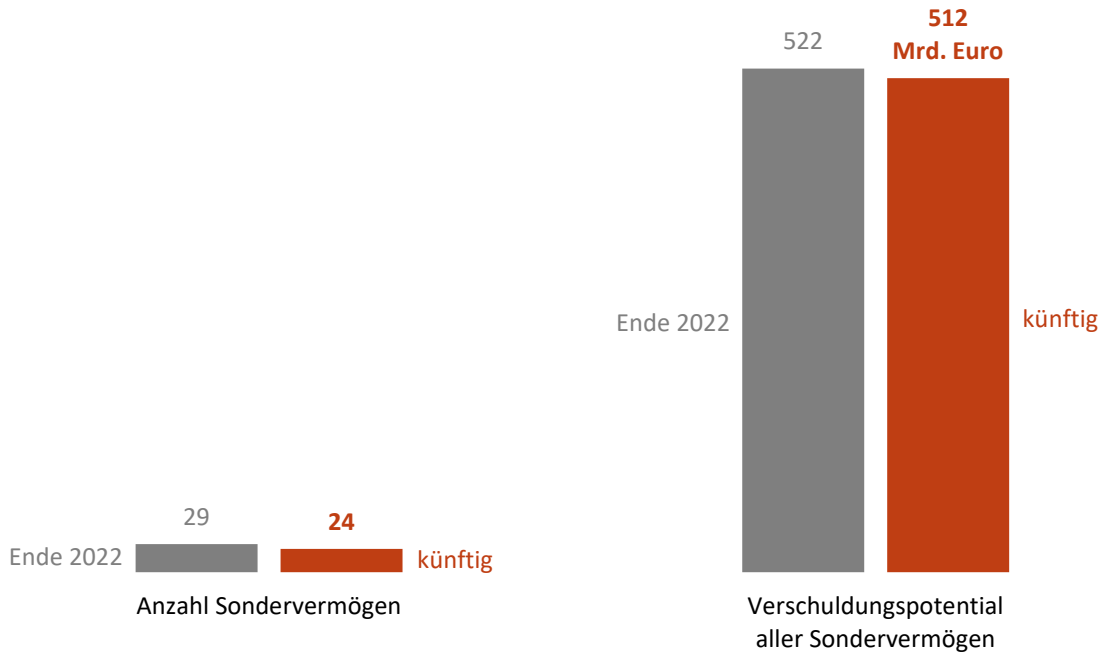
Durch das Verlagern von Einnahmen und Ausgaben in Sondervermögen in finanziell erheblichem Umfang wurde der Bundeshaushalt über die Jahre hinweg entkernt. Die budgetflüchtigen Ausgaben und ihre ebenfalls budgetflüchtige Kreditfinanzierung gefährden das parlamentarische Budgetrecht und die Wirksamkeit der Schuldenregel. Das Parlament (aber auch die Öffentlichkeit) droht den Überblick und damit auch die Kontrolle zu verlieren.

Der Bundesrechnungshof begrüßt deshalb die Bereitschaft des Bundesministeriums der Finanzen und der Bundesregierung, erste Schritte zur Wiedererlangung von Haushaltsklarheit und -wahrheit zu unternehmen. Sie reichen aber nach Auffassung des Bundesrechnungshofes bei weitem nicht aus, um den aus den Fugen geratenen Bundeshaushalt wieder zum wahren Ausweis der Bundesfinanzen zu machen.

Abbildung 2

Geplante Veränderungen bei Sondervermögen reichen nicht

Anzahl und Verschuldungspotenzial der Sondervermögen bleiben hoch.



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

Es bedarf aus Sicht des Bundesrechnungshofes deutlich ambitionierterer Anstrengungen als die bisher geplanten, wenn diese nicht symbolhaft bleiben sollen.

Ein solcher Schritt wäre zum Beispiel die Wiedereingliederung des KTF in den Bundeshalt. Will man sich hierzu nicht entschließen, sollte zumindest – einer Ankündigung der Bundesregierung entsprechend – von weiteren Zuführungen in den KTF abgesehen werden. Spätestens nach Ausschöpfung der bisher zugeführten Mittel aus dem Bundeshaushalt sollte der KTF aufgelöst werden. Es spricht aus Sicht des Bundesrechnungshofes nichts dagegen, dies bereits jetzt gesetzlich zu regeln.

8.1 Stellungnahme des BMF

Generell vermittle der Bundesrechnungshof mit seinem Bericht, dass *Sondervermögen grundsätzlich rechtlich problematisch und politisch fragwürdig seien und das Parlament in seinem Budgetrecht einschränkten*. Deshalb könne das BMF den *Darstellungen, Bewertungen und dem daraus resultierenden Gesamteindruck ausdrücklich nicht folgen*.

Das BMF verweist insbesondere darauf, dass Sondervermögen generell für überjährig zu finanzierende, vom Gesetzgeber festzulegende Zwecke errichtet werden können. Sie dienten

dazu, Transparenz, Klarheit und eine notwendige überjährige Planungssicherheit z. B. für private Investitionsentscheidungen zu schaffen.

Auch aus Sicht des BMF sei bei der Errichtung der im Grundgesetz ausdrücklich vorgesehenen Sondervermögen ein strenger Maßstab anzulegen, weswegen diese ausschließlich durch den Gesetzgeber errichtet werden könnten. Die Sondervermögen beruhten daher auf entsprechenden parlamentarischen Entscheidungen. Das Parlament könne sie zudem jederzeit auflösen oder die ihnen im Bundeshaushalt beigefügten Wirtschaftspläne jederzeit ändern.

Das BMF hat angekündigt, weiterhin Sondervermögen daraufhin zu überprüfen, unter welchen Bedingungen und mit welchen Folgen für den Bundeshaushalt eine Auflösung möglich und sinnvoll sei.

8.2 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof bleibt dabei: Sondervermögen beeinträchtigen das Budgetrecht des Parlamentes. Sie können nur errichtet werden, wenn erhebliche Vorteile gegenüber einer Veranschlagung im Bundeshaushalt die Ausgliederung aus dem Bundeshaushaltsplan klar rechtfertigen.

Die vom BMF aufgeführten Gründe für die Errichtung von Sondervermögen überzeugen nicht:

- Die Vorstellung überjähriger Planungssicherheit z. B. für private Investitionsentscheidungen zielt auf eine Festlegung des Haushaltsgesetzgebers über das Haushaltsjahr hinaus. Das BMF scheint sich der Problematik dieser Zielrichtung bewusst zu sein, da es darauf hinweist, dass der Haushaltsgesetzgeber Sondervermögen jederzeit auflösen, ihre Wirtschaftspläne jederzeit ändern könne. Warum Sondervermögen dann aber geeignet sein sollen, Planungssicherheit zu vermitteln, erschließt sich nicht.
- Soweit Sondervermögen überjährig zu finanzierende Ziele verfolgen sollen, sind sie hierfür in aller Regel nicht erforderlich. Das Haushaltsrecht bietet eine ganze Reihe von Möglichkeiten (s. o. Tz. 2.4), um ohne Beeinträchtigung des parlamentarischen Budgetrechts, ressortbezogene ebenso wie ressortübergreifende Politikbereiche überjährig zu finanzieren. Sie sind seit Jahrzehnten bewährt und werden ständig angewandt.
- Die Initiative zur Errichtung von Sondervermögen in den letzten Jahren ging regelmäßig von der Bundesregierung aus. Dass die Errichtung von Sondervermögen letztendlich vom Gesetzgeber beschlossen wird, entbindet das BMF nicht von seiner Gesamtverantwortung für die Aufstellung des Entwurfs eines Haushaltsplans (§ 28 Absatz 1 BHO). Als Haushaltsministerium muss es prüfen, ob die erheblichen Anforderungen für die Errichtung von Sondervermögen vorliegen. Nur dann darf es dem Gesetzgeber die Errichtung eines Sondervermögens vorschlagen.

Der Bundesrechnungshof teilt auch deshalb die Ansicht des BMF. Sondervermögen sollten regelmäßig auf ihre Eignung und Erforderlichkeit überprüft werden.

Der Bundesrechnungshof erkennt die ersten Schritte der Bundesregierung zur Auflösung von Sondervermögen an. Im Ergebnis würden diese Änderungen das Verschuldungspotenzial allerdings nur um weniger als zwei Prozent reduzieren. Der Bundesrechnungshof bleibt daher dabei, dass die jetzt eingeleiteten Schritte nicht ausreichen.

Dr. Mähring Dr. Keller

Beglaubigt: Hupertz, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck