

Zur zunehmenden Bedeutung der Extrahaushalte des Bundes

Die Bundesfinanzen bilden die Regierungspolitik in Zahlen ab. Der Kernhaushalt des Bundes steht dabei im Mittelpunkt. Er unterliegt einem transparenten, strukturierten Prozess. Dabei legt die Regierung den Haushaltsentwurf vor. Der Bundestag berät, überarbeitet und verabschiedet ihn. Medien berichten darüber. Die Öffentlichkeit kann sich ein Bild von der Finanzpolitik und den Bundesfinanzen machen.

Neben dem Kernhaushalt hat der Bund zahlreiche Extrahaushalte gegründet, die Bundesaufgaben erfüllen. Der Bund führt seine Extrahaushalte und steht für sie auch in finanzieller Verantwortung. Daher zählen sie zum Staatssektor und fallen unter die europäischen Fiskalregeln für den Gesamtstaat.

In den letzten Jahren haben die Extrahaushalte erheblich an Bedeutung gewonnen, weil der Bund umfangreich Aufgaben auf sie verlagert hat. Beim Jahresabschluss 2022 verfügten die Extrahaushalte für das laufende und die kommenden Jahre über Defizitspielräume von etwa 400 Mrd € (10 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) 2023). Diese entfallen im Wesentlichen auf die Sondervermögen Wirtschaftsstabilisierungsfonds-Energie, Bundeswehr sowie Klima- und Transformationsfonds. Die Schuldenbremse begrenzt die strukturelle Nettokreditaufnahme des Bundes auf jährlich 0,35 % des BIP (13 Mrd € im Jahr 2023); die genannten Defizitspielräume der Extrahaushalte fallen aber nicht darunter.

Begründet werden Extrahaushalte unter anderem damit, dass Finanzmittel verlässlicher zur Verfügung stehen oder dass sie Aufgaben kostengünstiger und zielgenauer erfüllen können. Klare Vorteile gegenüber dem Kernhaushalt sind aber im Einzelfall nicht immer ersichtlich. Unabhängig davon sind die Nachteile zu berücksichtigen, wenn viele und gewichtige Extrahaushalte bestehen. So wird die Transparenz und Kontrolle der Bundesfinanzen beeinträchtigt. Zudem sichert die Schuldenbremse mit der umgestellten Anrechnung von Sondervermögen weniger gut ab, dass Deutschland die europäische Defizitgrenze einhält. Dabei beeinträchtigt es auch die Bindungswirkung der Schuldenbremse, wenn über die Ausnahmeklausel umfangreich künftige Ausgaben in Extrahaushalten vorfinanziert werden.

Alles in allem ist empfehlenswert, die Bundesfinanzen künftig wieder stärker im Kernhaushalt zu konzentrieren und Extrahaushalte weniger umfangreich zu nutzen. Hierzu kann auch gehören, Extrahaushalte aufzulösen und deren Aufgaben in den Kernhaushalt zu integrieren.

Unabhängig davon sollte die Regierung aussagekräftige Informationen für alle Extrahaushalte vorlegen. Für die einzelnen größeren Einheiten sollte sie zeitnah ähnlich umfassende Informationen veröffentlichen wie für den Kernhaushalt. Dies gilt sowohl für die aktuellen Haushaltsergebnisse als auch für die jährlichen und mittelfristigen Planungen. Es wäre zudem wünschenswert, dass die Regierung aktualisierte Aussichten auf die Entwicklung im laufenden Jahr gibt. Um die Bundesfinanzen insgesamt besser beurteilen zu können, wäre es wichtig, dass regelmäßig aktualisierte Planungen und Ergebnisse für den Kernhaushalt und die Extrahaushalte zusammengefasst dargestellt werden. Solche zusätzlichen Informationen zu einzelnen Einheiten und zum Gesamtbild würden die Transparenz der Bundesfinanzen und der Finanzpolitik deutlich verbessern.

■ Einleitung

Zunehmendes Gewicht von Nebenhaushalten, teils umfangreich kreditfinanziert

Die Politik des Bundes spiegelt sich in seinen Einnahmen, Ausgaben und Schulden wider. Der Kernhaushalt steht dabei traditionell im Blickpunkt. Darüber hinaus hat der Bund als Nebenhaushalte Extrahaushalte errichtet. Diese werden eng vom Bund kontrolliert, sind Teil der Bundesfinanzen und gehören zum Staatssektor (anders als Unternehmen im Bundesbesitz). Zu den Extrahaushalten zählen Sondervermögen des Bundes, Anstalten und auch Gesellschaften, die im Wesentlichen politische Ziele des Bundes verfolgen. Zu letzteren gehört etwa die Autobahn GmbH. Die Extrahaushalte übernehmen teilweise wichtige Aufgaben und gewannen zuletzt deutlich an Bedeutung. Dabei setzt der Bund auch umfangreiche Kredite ein. Über die Regelvorgaben der Schuldenbremse hinaus sind in den nächsten Jahren in den Extrahaushalten beträchtliche Defizite absehbar.

Inhalt dieses Berichts

Dieser Bericht beschreibt wesentliche Charakteristika und die gestiegene Bedeutung der Extrahaushalte. Dabei wird insbesondere verdeutlicht, dass aus den zahlreichen, verschieden ausgestalteten Extrahaushalten Probleme für Transparenz und Kontrolle der Bundesfinanzen entstehen. Es ist schwierig, einen guten Überblick zu erhalten. Deshalb wird hier angeregt, die Finanzen des Bundes wieder stärker im Kernhaushalt zu bündeln. In jedem Fall wäre es im Hinblick auf die Transparenz der Bundesfinanzen wichtig, dass umfassendere Informationen zu den Extrahaushalten zur Verfügung gestellt werden. Ein Anhang gibt einen Überblick über die wichtigsten – und dennoch zahlreichen – Extrahaushalte des Bundes und deren wesentliche Merkmale.

■ Kernhaushalt im Zentrum der Bundesfinanzen mit strukturiertem Prozess und umfassenden Berichten

Bei den Bundesfinanzen steht der Kernhaushalt im Zentrum. Er wird in einem strukturierten Pro-

zess verabschiedet. Am Beginn beschließt die Regierung üblicherweise im März den Finanzrahmen (Eckwerte) für die nächsten vier Jahre. Nach Abschluss ihrer Planungen legt die Regierung im Frühsommer den Haushaltsentwurf mit allen Einzelpositionen für das kommende Jahr sowie den aggregierten mittelfristigen Finanzplan vor. Im Anschluss daran berät der Bundestag den Haushaltsentwurf bis November. Er verabschiedet danach das Haushaltsgesetz und bewilligt damit die Gesamtausgaben und Kreditaufnahmen für das kommende Jahr. Als Anlage wird dabei insbesondere der Haushaltsplan mit allen Einzelpositionen mit verabschiedet. Wenn die Ausgabenermächtigungen später nicht ausreichen oder zusätzliche Kredite benötigt werden, muss die Regierung einen Nachtragshaushaltsentwurf vorlegen.¹⁾ Dieser durchläuft grundsätzlich die gleiche Prozedur wie der Haushaltsentwurf.

Im Haushaltsvollzug berichtet das Bundesministerium der Finanzen (BMF) mit monatlichen Kennzahlen über die Haushaltsentwicklung. Nach Abschluss des Haushaltsjahres legt das BMF schon Mitte Januar erste Ergebnisse vor. Im Sommer werden die Ergebnisse für alle Einzelpositionen in der Haushaltsrechnung veröffentlicht.

Wenn alle Zahlen vorliegen, prüft der Bundesrechnungshof. Der Bundestag entlastet schließlich die Regierung politisch für das Haushaltsjahr. Insoweit vollzieht sich der Haushaltsprozess unter parlamentarischer Kontrolle, und auch die Öffentlichkeit erhält umfangreichen Einblick. Damit erfüllt der Bund wichtige Haushaltsgrundsätze.

Kernhaushalt unterliegt definiertem Prozess für die Aufstellung, ...

... einem eng getakteten Berichtsmuster, das Transparenz schafft, ...

... und Abschlusskontrolle

¹ Hinsichtlich der Ausgabenermächtigungen gibt es Ausnahmen bei bestehenden Rechtsverpflichtungen oder bei nur geringfügigen Abweichungen.

Extrahaushalte für spezifische Aufgaben, Begründung wichtig

Extrahaushalte mit eigenen Budgets und Defizit-spielräumen

Der Bund finanziert Aufgaben nicht nur über den Kernhaushalt, sondern auch über separate Extrahaushalte. Letztere sind für bestimmte Aufgaben reserviert und verfügen über eigene Budgets. Diese sind im Regelfall in jährlichen Wirtschaftsplänen abgebildet. Teilweise erzielen die Extrahaushalte eigene Einnahmen (wie etwa aus CO₂-Emissionszertifikaten im Falle des Klima- und Transformationsfonds, im Folgenden Klimafonds). Im Regelfall erhalten die Extrahaushalte aber Zuschüsse aus dem Kernhaushalt. Diese können sie für Folgejahre zurücklegen. In diesem Fall verzeichnen sie zunächst – bei der Mittelzuführung – Finanzierungsüberschüsse. Diesen folgen dann – beim Mittelabfluss – Defizite, bis die Rücklagen (die Defizit-spielräume) verbraucht sind. Teilweise verfügen Extrahaushalte auch über Ermächtigungen für eigene Kredite. Für diese haftet letztlich aber auch der Kernhaushalt.

Als Vorteile von Nebenhaushalten werden Planungssicherheit und Effizienz genannt

Für den Einsatz von Extrahaushalten werden verschiedene Gründe genannt. Hierzu zählt eine höhere Planungssicherheit als im Kernhaushalt. So ist ein Finanzrahmen im Extrahaushalt für einen bestimmten Aufgabenbereich im Regelfall überjährig zugeteilt. Insoweit besteht ein erweiterter Schutz etwa bei Konsolidierungsdruck im Kernhaushalt. Soweit der Wirtschaftsplan unabhängig beschlossen wird, wirkt sich auch nicht aus, wenn der Kernhaushalt erst weit nach Jahresbeginn verabschiedet wird – wie zu meist nach Bundestagswahlen. Sind Extrahaushalte stärker von der Bundesverwaltung und damit von deren strengen Verfahrensregeln losgelöst, sind auch Kosteneinsparungen möglich. Darüber hinaus kann ein Extrahaushalt, der ein Aufgabengebiet exklusiv betreut, schnell umfassend und thematisch abgegrenzt über die abfließenden Mittel berichten. Ein Ziel kann auch sein, eine Sonderaufgabe vom politischen Tagesgeschäft zu trennen; ein Beispiel wäre die Abwicklung von Finanzvermögen der Hypo Real Estate, die der Bund der Bad Bank FMS Wert-

management (FMSW) übertrug. Zum Einsatz kommen Extrahaushalte teils auch, wenn der Bund konkrete Länderaufgaben über größere Einmalzahlungen mitfinanziert. Er kann Kriterien für die Mittelfreigabe festlegen und damit beeinflussen, wie die Länder die Mittel einsetzen. Beispiele dafür sind der Kommunalinvestitionsförderungs fonds und der Ganztagsbetreuungs fonds.

Extrahaushalte weisen aber auch gewichtige Nachteile auf, die direkt mit der Auslagerung aus dem Kernhaushalt verbunden sind. Dadurch unterliegen Extrahaushalte nämlich nicht oder nur eingeschränkt dem beschriebenen Haushaltsprozess. Sie vermindern damit im Regelfall die parlamentarische Kontrolle und drohen die Transparenz der Bundesfinanzen einzuschränken.²⁾ Denn durch Nebenhaushalte bildet der Kernhaushalt nicht mehr die gesamten Einnahmen und Ausgaben des Bundes ab, was den Gesamtüberblick erschwert.³⁾

Nachteile bezüglich parlamentarischer Kontrolle und Transparenz

Zudem sind die zuvor genannten Vorteile gegenüber dem Kernhaushalt teils nicht einschlägig. So bleibt die Planungssicherheit selbst bei Extrahaushalten begrenzt, da der Gesetzgeber auch deren gesetzliche Regeln jederzeit maßgeblich ändern kann (etwa wenn Mittel im Kernhaushalt benötigt werden). Zudem scheinen Kostenersparnisse insofern nicht offensichtlich, als beispielsweise Ministerien wichtige Extrahaushalte in Form von Sondervermögen verwalten und dabei an die Verfahrensvorschriften gebunden bleiben. Grundsätzlich kann der Kernhaushalt oft Ähnliches leisten wie ein Extrahaushalt:

Vorteile in der Praxis nicht immer offensichtlich

² Grundprinzipien und Anforderungen zur Transparenz der öffentlichen Finanzen sind etwa dargelegt in: Internationaler Währungsfonds (2019).

³ Soweit es bei den Extrahaushalten darum geht, Länderaufgaben mitzufinanzieren, liegen die Probleme vor allem bei den vermischten Zuständigkeiten. Alternativ könnte der Bund Steueranteile an die Länder abtreten, wenn er sie in bestimmten Bereichen unterstützen möchte. Gleichzeitig könnte er mit ihnen Fortschrittsberichte vereinbaren, die vergleichbar machen, wie die Aufgaben erfüllt werden. Damit könnte ein guter Teil der Vorschriften entfallen, die den Abfluss der Bundesmittel aus Extrahaushalten bislang verzögern.

- So lassen sich auch im Kernhaushalt Einnahmen für bestimmte Zwecke reservieren. Das gilt etwa für die Einnahmen aus der Lkw-Maut, die in das Fernstraßennetz des Bundes fließen.
- Auch werden zweckgebundene Mittel im Kernhaushalt teils überjährig genutzt. So verfielen nicht abgeflossene Mittel für Militärausrüstung im Jahr 2019 nicht, sondern bildeten eine zweckgebundene Rücklage.⁴⁾ Im letzten Jahr löste der Bund diese Rücklage dann wie vorgesehen auf, um Militärgerät zu beschaffen.
- Zudem steht es der Bundesregierung frei, über bestimmte Aufgabenbereiche spezifisch zu informieren – selbst wenn mehrere Ministerien zuständig sind. Dies setzt nicht voraus, einen Extrahaushalt zu gründen.

Extrahaushalte begründen, Steuerung durch Haushaltsgesetzgeber und Information absichern

Letztlich sieht das Grundgesetz die Möglichkeit von Extrahaushalten vor. Dem Kernhaushalt kommt aber die zentrale Rolle in der Haushaltsplanung des Bundes zu. Um diese nicht auszuhöheln, ist es naheliegend, dass Extrahaushalte gut begründete Ausnahmen bleiben und kein zu großes Ausmaß annehmen.⁵⁾ In der Gesamtschau sollte die Transparenz der Bundesfinanzen gewährleistet bleiben. Wichtig ist, dass der Bundestag auch die ausgelagerten staatlichen Ausgaben gut im Blick hat. In jedem Fall sollte sich die breite Öffentlichkeit einfach über die Extrahaushalte informieren können.

Extrahaushalte mit verschiedenen Rechtsformen

Extrahaushalte mit verschiedenen Rechtsformen und Wirtschaftsregeln: ...

Extrahaushalte gibt es in verschiedenen Rechtsformen, die unterschiedlich stark vom Kernhaushalt gelöst sind. Ein wesentliches gemeinsames Merkmal ist, dass der Bund letztlich die Finanzierung sichert und wesentliche Kontrolle behält. Die Extrahaushalte sind statistisch Teil des Staatssektors (siehe Anhang zu Rechnungswesen und statistischer Erfassung auf S. 76 f.).

Die bedeutendsten Extrahaushalte (siehe Übersicht auf S. 78 ff.) sind Sondervermögen. Diese haben keine eigene Rechtspersönlichkeit und unterliegen damit grundsätzlich der Schuldenbremse. Spezifische Errichtungsgesetze regeln, wie Sondervermögen wirtschaften. Teils ist der Bundestag an der Verabschiedung der Wirtschaftspläne beteiligt, teils nicht. Neben den Errichtungsgesetzen gibt es allgemeine Regeln, die dem Gesetzgeber den Überblick über die Finanzen dieser Einheiten erhalten sollen. So schreibt die Bundeshaushaltsordnung vor, dem Haushaltsplan für den Kernhaushalt Übersichten zu Einnahmen und Ausgaben der Sondervermögen beizufügen.

... Sondervermögen nicht voll verselbstständigt, aber mit eigenen Haushaltsregeln, ...

Zu den Extrahaushalten zählen auch juristische Personen des öffentlichen Rechts. Bei der Bundesimmobilienanstalt etwa beschließt der Verwaltungsrat den jährlichen Wirtschaftsplan. Für die FMSW (eine Bad Bank in Form einer Abwicklungsanstalt) beschließt deren Verwaltungsrat den Abwicklungsplan für das Finanzvermögen. Extrahaushalte sind auch einige Unternehmen des Bundes in Form von Gesellschaften.⁶⁾ Hierzu zählt etwa die Autobahn GmbH. Sie ist eine eigenständige private Rechtsperson und damit stärker vom Bund gelöst, folgt aber politischen Weisungen.

... juristische Personen des öffentlichen Rechts und einige Bundesgesellschaften

Neben den Extrahaushalten gibt es weitere Einheiten, die in enger Beziehung zum Bund stehen, aber nicht dem Staatssektor zugerechnet werden (und in diesem Aufsatz nicht weiter behandelt werden). Hierzu zählen als Anstalten des öffentlichen Rechts die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und die Bundesbank. Von den Extrahaushalten unterscheiden sich diese

Einige Anstalten des öffentlichen Rechts und Bundesunternehmen außerhalb des Staatssektors und zählen damit nicht zu Extrahaushalten

⁴ Diese Bestand – wie die allgemeine Rücklage – aus aufgeschobenen Ermächtigungen zur Aufnahme von Anschlusskrediten. Der Bundesrechnungshof äußerte allerdings Zweifel an der Vereinbarkeit dieser Rücklage mit dem Haushaltsrecht. Vgl.: Bundesrechnungshof (2020), S. 13.

⁵ Vgl. dazu etwa: Puhl (1996), S. 540, sowie Schmidt (2022), S. 527 f.

⁶ Unternehmen des Bundes ohne eigene Rechtspersönlichkeit (gemäß Bundeshaushaltsordnung und Grundgesetz) bestehen dagegen nicht mehr, da die letzten kleinen Einheiten inzwischen etwa der Bundesimmobilienanstalt zugeordnet sind.

durch ihren Status als Bank beziehungsweise Notenbank, der jeweils besondere Regelungen mit sich bringt. Der Bund verfügt auch über etliche Beteiligungen an privatrechtlich organisierten Unternehmen, die selbst nicht zum Staatssektor zählen (etwa die Bundesdruckerei). Diese Unternehmen decken zumindest den Großteil ihrer Kosten durch Verkaufserlöse und haben operativ weitgehende Freiheiten.

Extrahaushalte des Bundes zuletzt mit zunehmender finanzieller Bedeutung

Längerfristige Entwicklung in haushaltsmäßiger Abgrenzung

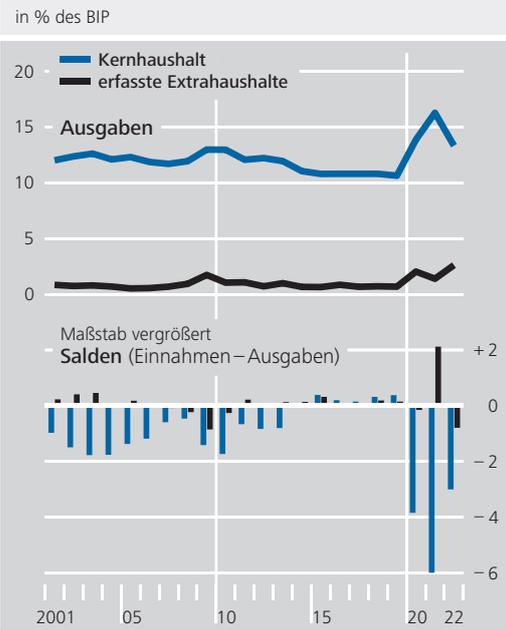
Im Folgenden wird die längerfristige Finanzentwicklung aller Extrahaushalte des Bundes skizziert, über die die Bundesbank quartalsweise berichtet. Zunächst werden die Ausgaben und Salden in finanzstatistischer Abgrenzung seit der Jahrtausendwende beschrieben, gefolgt von einem Ausblick. Im Anschluss wird kurz die Entwicklung der Schulden der Extrahaushalte dargestellt. Näheres zur regelmäßigen Berichterstattung der Bundesbank in ihren Monatsberichten findet sich auf Seite 68. Die unterschiedliche statistische Darstellung der Extrahaushalte in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) und der Finanzstatistik erläutert der Anhang (S. 76 f.).

Ausgaben und Salden seit der Jahrtausendwende

Zu Beginn des Jahrtausends nur mäßige Bedeutung der Extrahaushalte für die Bundesfinanzen insgesamt

In diesem Jahrtausend hatten die Extrahaushalte des Bundes bis zum Ende der ersten Dekade eine vergleichsweise moderate finanzielle Bedeutung.⁷⁾ Ihr Ausgabenvolumen blieb unter 1 % des BIP, während die Ausgaben des Kernhaushalts etwa 12 % des BIP betragen. Auch bei den Finanzierungssalden hatten die Extrahaushalte ein relativ geringes Gewicht. Sie wiesen bis 2005 sogar Überschüsse aus, zu denen zeitweise hohe Bundesbankgewinne und Rückflüsse von Förderdarlehen beitrugen. Der Kernhaushalt verzeichnete dagegen durchgehend Defizite, die in der Spitze beinahe 2 % des BIP erreichten.

Ausgaben und Finanzierungssalden von Kernhaushalt und Extrahaushalten^{*)}



* Finanzstatistik. Berichtskreis wie im Quartalsbericht der Bundesbank. Es fehlen insb. Angaben der KENFO-Stiftung (Finanzierung der kerntechnischen Entsorgung, Einnahme von 24 Mrd € 2017), der Bad Bank FMS Wertmanagement (Verwertung Finanzvermögen, seit 2012 insgesamt 27 Mrd €, v. a. 2021, 2013 und 2020), der Postbeamtenversorgungskasse vor 2007 (Defizite 2005 und 2006 insgesamt über 10 Mrd €). Deutsche Bundesbank

In der Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2008 waren die Extrahaushalte vorübergehend gewichtiger. So stützte der Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (SoFFin) Banken mit Eigenkapital, und der Investitions- und Tilgungsfonds finanzierte ein Konjunkturprogramm mit Krediten.⁸⁾

In der Finanz- und Wirtschaftskrise größeres Gewicht

⁷ Bei der Finanzierung der Lasten, die mit der deutschen Vereinigung verbunden waren, hatten ausgegliederte Einheiten wie der Fonds Deutsche Einheit oder der Kreditabwicklungsfonds eine deutlich größere Rolle gespielt. Vgl.: Deutsche Bundesbank (1993). Die mit der Privatisierung und Abwicklung staatlicher Unternehmen beauftragte Treuhandanstalt war Teil des Unternehmenssektors. Ihre Schulden wurden aber 1995 – wie die des Kreditabwicklungsfonds – vom Erblastentilgungsfonds übernommen und teilweise aus Bundesbankgewinnen und Erlösen aus Mobilfunk-Lizenzversteigerungen getilgt. Der Kernhaushalt übernahm die noch nicht getilgten Beträge.

⁸ In den VGR waren Kapitaleinlagen des SoFFin als finanzielle Transaktionen größtenteils nicht ausgaben- und saldenwirksam. Im Jahr 2010 übernahm die in dieser statistischen Abgrenzung nicht erfasste staatliche Bad Bank FMSW Vermögenswerte der Hypo Real Estate zu Buchwerten. In den VGR schlug sich die Differenz zu den Marktpreisen (gut 1 % des BIP) im Defizit nieder.

Wie die Bundesbank über Extrahaushalte berichtet

Die Bundesbank berichtet in ihren Monatsberichten quartalsweise über aktuelle Entwicklungen der deutschen Staatsfinanzen (im Februar, Mai, August und November). Hierzu zählen auch Finanzentwicklungen und Planungen der Extrahaushalte des Bundes.¹⁾ Ziel ist, einen möglichst umfassenden Überblick und eine Einordnung bereitzustellen.

Zum einen wird berichtet, wie sich die Staatsfinanzen zuletzt entwickelten:

- Finanzstatistische Daten sind die Grundlage. Sie liegen bei Redaktionsschluss zumindest für die Sondervermögen mit potenziell größeren Defiziten vor (wie Wirtschaftsstabilisierungsfonds-Energie, Klimafonds und Bundeswehrfonds).
- Unberücksichtigt bleiben die stärker selbstständigen Extrahaushalte, weil deren Daten erst später vorliegen. Beispiele sind die Autobahn GmbH, die seit 2021 die Fernstraßen des Bundes betreibt, die Bad Bank FMS Wertmanagement, die seit 2010 notleidende Assets der Hypo Real Estate abwickelt, und der Fonds zur Finanzierung der kerntechnischen Entsorgung (KENFO) (zu weiteren Angaben und Einheiten siehe den Anhang auf S. 78 ff.).²⁾ Die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen veröffentlicht das Statistische Bundesamt wenige Tage nach den Quartalsberichten der Bundesbank. Es füllt diese Lücken mit Schätzungen. Die Extrahaushalte des Bundes werden aber nicht separat ausgewiesen, sondern nur der Bund insgesamt dargestellt.

Zum anderen wird über die Planungen und erwarteten Finanzentwicklungen der Extrahaushalte berichtet, insbesondere im August (bei Vorliegen des Kernhaushalt-Entwurfs)

und im Februar (bei Vorliegen der Jahresergebnisse und finalisierter Planungen)³⁾:

- Aus den Unterlagen, die dem Kernhaushalt beigelegt sind, lässt sich kein aggregiertes Defizit der Extrahaushalte oder der Bundesfinanzen bestimmen. Zwar liegen teils detaillierte Wirtschaftspläne vor (etwa beim Klimafonds), teils werden aber lediglich Leertitel aufgelistet (Betragsangaben fehlen, so etwa beim Fluthilfefonds 2013). Bei Wirtschaftsplänen ohne Betragsangaben lassen sich die erwarteten Defizite in manchen Fällen aus der Kreditfinanzierungsübersicht zum Kernhaushalt ablesen. Für etliche Extrahaushalte enthalten die Unterlagen aber gar keine Planangaben. Ab dem Folgejahr sind die Informationen noch weitaus eingeschränkter. Denn die Bundesregierung legt eine mittelfristige Finanzplanung nur für den Klimafonds vor.
- Die tatsächlichen Finanzentwicklungen weichen teils systematisch und erheblich von den Planwerten ab. Dies betrifft nicht nur Sondervermögen, deren Wirtschaftspläne nur Leertitel aufweisen, sondern auch etwa den Klimafonds oder den Digitalisierungsfonds. Die Wirtschaftspläne scheinen insoweit eher politische Wünsche als erwartete Mittelabflüsse widerzuspiegeln. Deshalb erlauben die unterjährigen Entwicklungen oftmals eine bessere Projektion als die Wirtschaftspläne.

¹ Die Bundesregierung stellt dazu keine regelmäßigen Berichte zur Verfügung.

² Auch Nebenhaushalte, die wie die Kreditanstalt für Wiederaufbau nicht zum Staatssektor zählen, bleiben in den Berichten unberücksichtigt.

³ Vgl. dazu etwa die Übersichtstabelle in: Deutsche Bundesbank (2022a), S. 73, sowie die Tabelle in: Deutsche Bundesbank (2023a), S. 69.

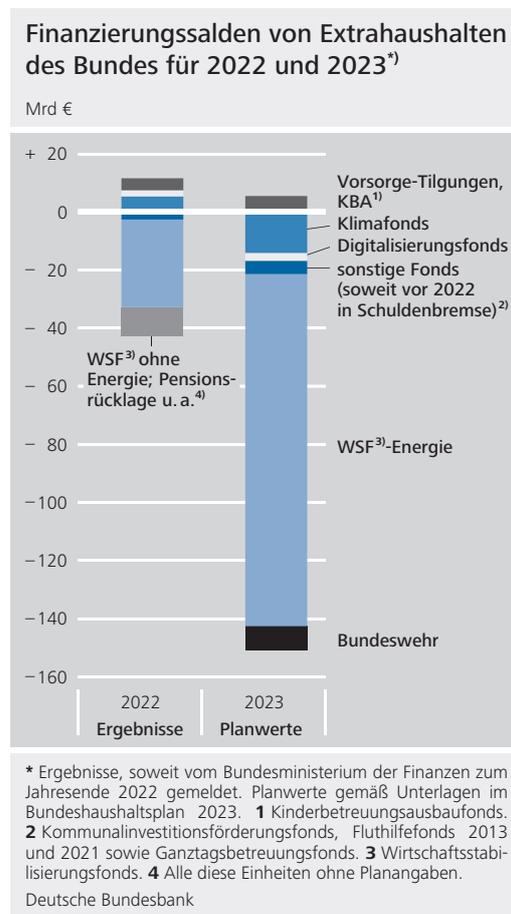
Vor der Pandemie gute Finanzlage des Kernhaushalts zum Vorfinanzieren von Extrahaushalten genutzt

In den Folgejahren sanken die Ausgaben der Extrahaushalte wieder in etwa auf das Niveau vor der Krise. Auch der Kernhaushalt des Bundes führte seine Ausgaben in Relation zum BIP zurück, wozu sinkende Zinsen deutlich beitrugen. Seit 2011 verzeichneten die Extrahaushalte Überschüsse. Dies lag zunächst daran, dass Banken zuvor geleistete Kapitalhilfen nun an die Extrahaushalte zurückzahlten. Später führte der solide aufgestellte Kernhaushalt diesen umfangreiche Mittel zu. Diese Mittel flossen nicht im gleichen Jahr vollständig als Ausgaben aus den Extrahaushalten ab. So finanzierte der Bund insbesondere den Klimafonds, den Fluthilfefonds 2013, den Kommunalinvestitionsförderungsfonds und das Sondervermögen Digitale Infrastruktur (Digitalisierungsfonds) vor.

Ab 2020 zunehmende Bedeutung der Extrahaushalte

Ab dem Jahr 2020 nahm die Bedeutung der Extrahaushalte mit Ausbruch der Pandemie wieder deutlich zu. Zunächst überwogen hier Belastungen, weil Corona-Hilfskredite für Unternehmen durch den neu gegründeten Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) ausfinanziert wurden. Im Jahr 2021 stockte der Bund insbesondere den Klimafonds umfangreich auf und legte die Mittel im Fonds zunächst weitestgehend zurück. Die Zuführungen finanzierte der Bund über die Ausnahmeklausel beim Kernhaushalt (siehe dazu auch die Ausführungen zu den Extrahaushalten in den Fiskalregeln auf S. 72 f.). Die Mittelabflüsse aus dem Klimafonds (v. a. Zuschüsse für billigeren Strom) nahmen zwar 2021 zu. Dies dämpfte aber für die Extrahaushalte insgesamt nur den Ausgabenrückgang infolge rückläufiger vergebener Corona-Hilfskredite. Insgesamt überwogen die vorfinanzierenden Zuschüsse des Kernhaushalts sehr deutlich. So erzielten die Extrahaushalte 2021 einen erheblichen Überschuss (2 % des BIP), wohingegen der Kernhaushalt ein Defizit von 6 % des BIP verzeichnete.

Im Jahr 2022 entstand in den Extrahaushalten dann ein deutliches Defizit bei stark steigenden Ausgabenabflüssen. Besonders umfangreiche Ausgaben verzeichnete der WSF, der nun vor allem Hilfskredite für krisengeschüttelte Ener-



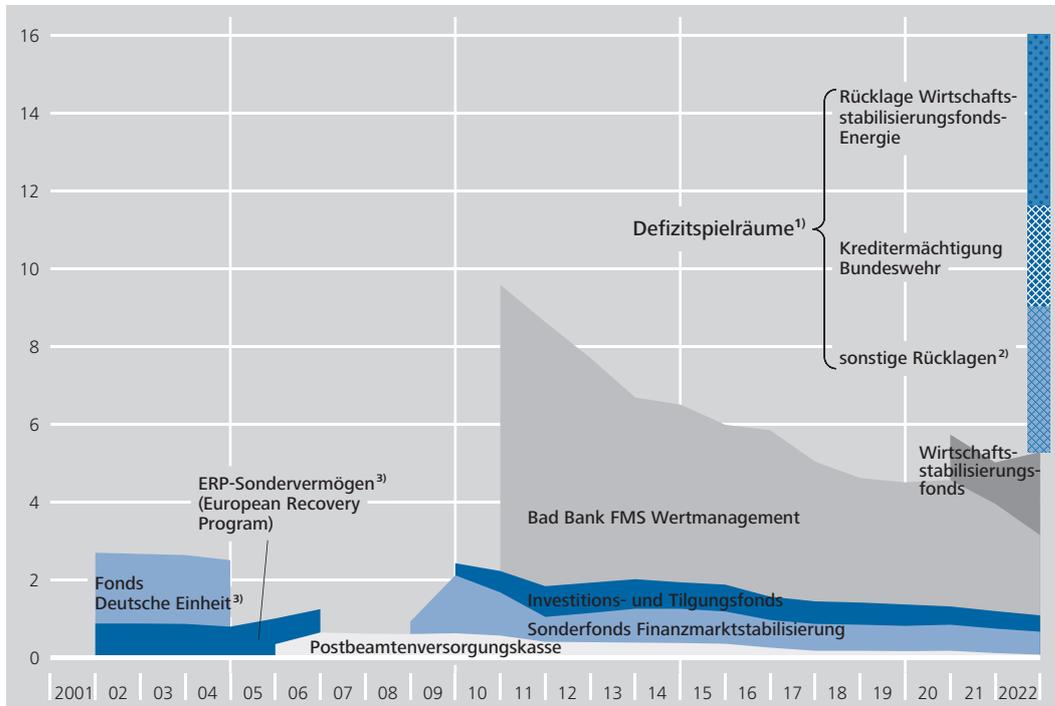
gieunternehmen finanzierte. Der Bundesgesetzgeber errichtete zudem im WSF eine separate Energiesparte (WSF-E) mit einer eigenen Kreditermächtigung von 200 Mrd €. Diese Kreditermächtigung begründete er mit der Energiekrise und zog die Ausnahmeklausel der Schuldenbremse. Hiervon flossen 30 Mrd € für Hilfsmaßnahmen ab. Mit dem weit überwiegenden Teil von 170 Mrd € bildete der Fonds eine Rücklage.⁹⁾ Zudem gründete der Bund das Sondervermögen Bundeswehr (Bundeswehrfonds). Über eine Verfassungsänderung stattete er es außerhalb der Schuldenbremse mit einer Kreditermächtigung von 100 Mrd € aus. Aus diesem Sondervermögen flossen im vergangenen Jahr noch keine Mittel ab.

Im letzten Jahr Defizit durch WSF-E und nochmals erheblich aufgestockte Defizitspielräume in Extrahaushalten

⁹ Kreditfinanzierte Rücklagen im Kernhaushalt sind nicht vorgesehen.

Schulden und Defizitspielräume größerer Extrahaushalte des Bundes

in % des BIP, Jahresendstände



Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen. **1** Insbesondere ohne KENFO-Stiftung (Finanzierung der kerntechnischen Entsorgung). **2** Vor allem Klima- und Transformationsfonds. Schulden, die bei Einsatz der Rücklagen aufgenommen werden, werden dem Kernhaushalt zugeordnet. **3** Schulden vom Kernhaushalt übernommen.

Deutsche Bundesbank

Erhebliche Defizitspielräume vorhanden

Umfangreiche Defizitspielräume in Extrahaushalten mit großer Bedeutung für die Bundesfinanzen

Insgesamt verfügen die Extrahaushalte des Bundes damit für das laufende und die kommenden Jahre über erhebliche Defizitspielräume. Mit den Rücklagen anderer Sondervermögen und dem Defizitspielraum des Bundeswehrfonds stehen aktuell etwa 400 Mrd € (10 % des BIP 2023) oberhalb der Regelgrenze der Schuldenbremse zur Verfügung. Dadurch kann der Bund die Schuldenbremse dieses Jahr einhalten, obwohl er ein Defizit der Extrahaushalte von 146 Mrd € plant (siehe Schaubild auf S. 69). Mit 121 Mrd € soll davon der größte Teil auf den WSF-E entfallen. Die seit Abschluss der Planungen stark gesunkenen Energiepreise sollten dessen Defizit allerdings erheblich geringer ausfallen lassen. Da Hilfen aus dem WSF-E gesetzlich bis Mitte 2024 befristet sind, ist angelegt, dass ein großer Teil der Rücklage des WSF-E ungenutzt bleibt. Jedoch verfügen insbesondere der Bun-

deswehr- und der Klimafonds mittelfristig über erhebliche Defizitspielräume.

Schulden seit der Jahrtausendwende

Die Schulden der Extrahaushalte des Bundes lagen nach der Jahrtausendwende bei etwa 3 % des BIP (siehe oben stehendes Schaubild). Im weiteren Verlauf übernahm der Bund die Schulden des Fonds Deutsche Einheit und des Sondervermögens aus dem European Recovery Program (ERP-Sondervermögen) in den Kernhaushalt. Durch diese Umschichtung standen zu Beginn der Finanzkrise im Jahr 2008 nur noch relativ niedrige Schulden der Extrahaushalte zu Buche.¹⁰ In der Finanz- und Wirtschaftskrise

Schulden der Extrahaushalte spiegeln Krisenlasten wider, Kernhaushalt übernahm aber auch Schulden

¹⁰ Die Schulden des Erblastentilgungsfonds und weiterer Sondervermögen hatte der Kernhaushalt schon 1999 übernommen. Der rückläufige Schuldenstand bei den Extrahaushalten zeichnet insoweit keine Entschuldung des Bundes insgesamt nach.

gründete der Bund mit dem SoFFin und dem Investitions- und Tilgungsfonds zwei neue Sondervermögen, die Kredite aufnahmen. Weitaus umfangreicher waren in dieser Krise aber die Schulden, die der Bund im Zuge der Rettung der Hypo Real Estate übernahm. Diese Schulden übertrug er im Jahr 2010 in seine Abwicklungsanstalt FMSW. Deren Verschuldung sank in den letzten Jahren in Relation zum BIP wieder deutlich. Dabei spielte eine Rolle, dass übernommenes Finanzvermögen in einem günstigen wirtschaftlichen Umfeld verwertet und zum Schuldenabbau genutzt wurde.

Umfangreiche weitere Ermächtigungen lassen deutlich steigende Schulden erwarten

In jüngster Zeit kamen neue Schulden vor allem für Hilfsdarlehen des WSF hinzu. Insgesamt beliefen sich Ende 2022 die Schulden der Extrahaushalte auf gut 5 % des BIP. Darüber hinaus bestanden Rücklagen¹¹⁾ vor allem in WSF-E und Klimafonds sowie die Ermächtigungen für Kreditaufnahmen im Bundeswehrfonds von zusammen beinahe 11% des BIP 2022. Sie dürften in den nächsten Jahren den Schuldenstand deutlich steigen lassen.

Mehr Transparenz bei Extrahaushalten wünschenswert

Transparenz erfordert umfassende Informationen auch zu Extrahaushalten, ...

Haushaltstransparenz ist eine zentrale Forderung an die staatliche Finanzpolitik.¹²⁾ Nur so lassen sich politische Schwerpunkte identifizieren und damit verbundene Finanzierungsengpässe oder -reserven abschätzen. Das ist nicht nur für den Bundesgesetzgeber bedeutsam, sondern auch für die breite Öffentlichkeit. Transparenz erfordert dabei, dass auch zu den Extrahaushalten aussagekräftige Informationen gut zugänglich vorliegen. Dies betrifft die Haushaltsergebnisse (vergangenheitsgerichtet) ebenso wie die Planungen und Erwartungen (zukunftsgerichtet). Durch die zuletzt stark gestiegene Bedeutung der Extrahaushalte mit sehr umfangreichen Defizitspielräumen wird dies noch wichtiger.

...die bislang aber fehlen

Derzeit genügen die Informationen, die der Bund bereitstellt, diesen Anforderungen nicht

durchgehend. So enthält etwa der Bundeshaushaltsplan nur Wirtschaftspläne ausgewählter ausgelagerter Einheiten als Anlage. Insoweit ist nicht einmal für das jeweilige Haushaltsjahr ein vollständiger Überblick über die geplante Gesamtausrichtung der Finanzpolitik des Bundes zu gewinnen. Inwieweit der Bundestag beziehungsweise sein Haushaltsausschuss auf diese Wirtschaftspläne Einfluss nimmt, ist auch nur begrenzt ersichtlich. Auch die statistischen Informationen sind wenig umfassend. So veröffentlichten die VGR keine separaten Ergebnisse für die Extrahaushalte des Bundes. Die Finanzstatistik stellt keine länger zurückliegenden Daten bereit (siehe weitere Informationen im Anhang auf S. 76 f.).

Der Gesetzgeber könnte die Transparenz besser absichern, indem er dafür sorgt, dass entsprechende Informationen vorliegen. Dazu kann er für ausgelagerte Einrichtungen vorgeben, diese Informationen zur Verfügung zu stellen. Wünschenswert wäre, dass der Bund ...

Gesetzgeber kann für Informationen sorgen

– ... zumindest für gewichtigere Sondervermögen aussagekräftige mittelfristige Finanzpläne veröffentlicht. Beim Klimafonds stellt die Bundesregierung bereits im Entwurf für den Kernhaushalt einen mittelfristigen Ausblick bereit. Auf diese Weise wird erkennbar, welche finanziellen Schwerpunkte die Bundesregierung beim Klimaschutz hier in den nächsten Jahren setzt. Beim WSF-E und beim Bundeswehrfonds gibt es zwar offenbar ebenfalls Mittelfristplanungen. Allerdings veröffentlicht die Bundesregierung diese

Mittelfristige Finanzpläne gewichtigerer Sondervermögen veröffentlichten

¹¹ Der WSF-E etwa hat haushaltsrechtlich im Jahr 2022 Kredite von 200 Mrd € aufgenommen und die Mittel größtenteils in einer Rücklage verbucht. Die Rücklagenbildung umfasst ausschließlich Buchungen, die sich weder in den Einnahmen und Ausgaben (VGR und Finanzstatistik) noch in den Schuldenstatistiken widerspiegeln. Relevant für die Verbuchung hier ist, wenn die Rücklagen schließlich eingesetzt werden. Dann werden Ausgaben, Defizite und Schulden gebucht. Ein Rücklageneinsatz der übrigen Sondervermögen wird dagegen dem Schuldenstand des Kernhaushalts zugerechnet.

¹² Niederschlag findet das etwa darin, dass der IWF Richtlinien und Bewertungsmaßstäbe für die Transparenz der Haushaltswirtschaft aufgestellt hat. Vgl.: Internationaler Währungsfonds (2019).

Sondervermögen in den Haushaltsregeln

Die Ausgestaltung der Haushaltsregeln spielt wohl auch eine Rolle dabei, wie Extrahaushalte genutzt werden. Die europäischen Regeln zielen aus gutem Grund auf den Staatssektor insgesamt und beziehen damit alle Extrahaushalte ein. Die nationale Schuldenbremse zieht den Kreis enger. Sie schließt eigenständige Rechtspersonen abseits des Kernhaushalts nicht ein (für diese sind spezifische Kreditgrenzen zu verankern – etwa in Errichtungsgesetzen) – auch wenn sie zum Staatssektor zählen. Für die grundsätzlich einbezogenen Sondervermögen änderte der Gesetzgeber die nationalen Vorgaben im Laufe der Zeit mehrfach erheblich. Im Ergebnis werden die Sondervermögen in der Schuldenbremse nunmehr anders behandelt als in den europäischen Regeln.

Bis zur Schuldenbremse weitreichende Kreditfinanzierung von Sondervermögen möglich

Vor Inkrafttreten der Schuldenbremse im Jahr 2011 ließen sich Sondervermögen per Gesetz von der Kreditgrenze des Artikel 115 Grundgesetz ausnehmen. Damit stand eine sehr weitgehende Kreditfinanzierung offen. Dies wurde etwa bei der deutschen Vereinigung sowie in der Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2008 genutzt.

Schuldenbremse bezog Salden von Sondervermögen zunächst in Kreditobergrenze ein

Mit Inkrafttreten der Schuldenbremse entfiel ab 2011 die Ausnahmeregel für neue Kreditermächtigungen für Sondervermögen. Diese sind in die Obergrenze für die strukturelle Nettokreditaufnahme des Bundes von 0,35 % des BIP einzurechnen. Auch um die europäischen Haushaltsregeln abzusichern,

wurde zunächst bei Sondervermögen ohne Kreditermächtigung der Finanzierungssaldo auf die Nettokreditaufnahme angerechnet. Das bedeutet, dass ein Zuschuss des Kernhaushalts an ein Sondervermögen für sich genommen keine Auswirkung auf die Schuldenbremse hatte. Denn einer damit verbundenen höheren Kreditaufnahme des Kernhaushalts stand beim Sondervermögen eine ausgleichende Saldoverbesserung gegenüber. Leistete dann das Sondervermögen Ausgaben, so schlugen sich diese in einem Defizit des Sondervermögens nieder. Die Kreditaufnahme des Kernhaushalts blieb davon dann zwar unberührt, sein Spielraum in der Schuldenbremse verengte sich aber durch das Defizit des Sondervermögens. Auf diese Weise begrenzte die Schuldenbremse das Gesamtdefizit von Kernhaushalt und Sondervermögen des Bundes.

Diese Regelung bedeutete auch, dass der Bund über die Ausnahmeklausel keine zusätzlichen Spielräume in Sondervermögen für künftige Jahre bilden konnte. Im Jahr 2020 etwa führte der Kernhaushalt dem Klimafonds 28 Mrd € zu. Dieser befüllte damit seine Rücklage. Auf die Schuldenbremse hatte dies keinen Einfluss: Der höhere Überschuss des Klimafonds glich die Kreditaufnahme im Kernhaushalt aus. So ging die Kreditaufnahme für den Zuschuss nicht als Notlagenkredit in den Tilgungsplan ein. Und Defizite des Klimafonds bei Abfluss der Mittel hätten den Schuldenspielraum des Kernhaushalts entsprechend gemindert.

2022 Berücksichtigung der Sondervermögen neu geregelt

Durch eine Neuregelung Anfang 2022 werden nur noch eigene Kreditaufnahmen von Sondervermögen bei der Schuldenbremse

eingerechnet. Die Salden bleiben unberücksichtigt. Damit wirkt sich eine Zuführung des Kernhaushalts an ein Sondervermögen ohne Kreditermächtigung unmittelbar auf die Schuldenbremse aus, der spätere Abfluss der dort gelagerten Mittel aber nicht mehr.

In normalen Zeiten lässt die Neuregelung Zuschüsse des Kernhaushalts für Ausgaben von Sondervermögen früher in der Schuldenbremse wirksam werden (bei Zuweisung an das Sondervermögen und nicht bei Abfluss daraus). Nutzt der Kernhaushalt die Ausnahmeklausel, ist aber das Gegenteil der Fall: Die Schuldenbremse greift dann nicht bei der Aufnahme der Notlagenkredite im Kernhaushalt. Sie greift auch nicht mittelfristig, wenn die Mittel aus dem Sondervermögen abfließen. Die Schuldenbremse greift vielmehr erst, wenn die Notlagenkredite zu tilgen sind.¹⁾

Für die Haushaltsjahre 2021 und 2022 nutzte der Bund die Ausnahmeklausel und finanzierte mit der Neuregelung Sondervermögen sehr umfangreich vor. So erhielt der Klimafonds mit einem Ende Januar 2022 verabschiedeten Nachtragshaushalt für 2021 aus Corona-Notlagenkrediten 60 Mrd €. Damit soll er künftig Klimaschutzmaßnahmen finanzieren und den Strompreis dämpfen, um die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu stabilisieren. Das Bundesverfassungsgericht prüft derzeit, ob dieses Parken von Notlagenkrediten mit den Vorgaben der Schuldenbremse vereinbar ist.²⁾

Zudem erhielt der Wirtschaftsstabilisierungsfonds-Energie (WSF-E) 2022 über die Ausnahmeklausel eine eigene Kreditermächtigung über 200 Mrd €. Damit soll er Folgen des Energiepreisanstiegs lindern. Hilfsmaßnahmen darf er bis Mitte 2024 finanzieren. Im letzten Jahr setzte er 30 Mrd € für Kapitalhilfen für Gashandelsunternehmen sowie Dezember-Abschlagszahlungen für Gas-

und Fernwärme ein. Der Fonds legte die restlichen Mittel zurück – ohne weitere Einschränkungen durch die Schuldenbremse. Tilgungen der Notlagenkredite sollen 2031 starten und Ende 2061 abgeschlossen sein.

2022 richtete der Bundesgesetzgeber ein Sondervermögen Bundeswehr mit einer Kreditermächtigung von 100 Mrd € ein. Mit einer Grundgesetzänderung wurde das Sondervermögen von der Schuldenbremse ausgenommen. Insoweit kann der Haushaltsgesetzgeber auch diese Mittel ohne jahresbezogene Grenzen ausgeben. Wie beim WSF-E ist eine Tilgungsphase von 2031 bis 2061 vorgesehen.

Insgesamt verfügt der Bund damit in den Extrahaushalten über einen zusätzlichen Defizitpielraum von etwa 400 Mrd € (10 % des BIP des Jahres 2023) über die Grenze der Schuldenbremse hinaus. Die Schuldenbremse begrenzt die strukturelle Kreditaufnahme auf jährlich 0,35 % des BIP (13 Mrd € im Jahr 2023). Die Extrahaushalte erhöhen damit die Defizitmöglichkeiten gegenüber dieser Vorgabe auf absehbare Zeit substantiell. Das mittelfristige Haushaltsziel im Rahmen der EU-Regeln (einschl. der Extrahaushalte) liegt derzeit für Deutschland bei einer strukturellen gesamtstaatlichen Defizitquote von 0,5 %. Insofern sichert die Schuldenbremse weniger gut ab, dass die europäische gesamtstaatliche Vorgabe eingehalten wird.³⁾

1 Mit einem weiteren Beschluss schob der Bundestag diese Tilgungen noch weiter auf. Sie sollen nun erst 2028 starten, anstatt im Jahr 2023 für die Notlagenkredite aus 2020 und im Jahr 2026 für die nachfolgenden Corona-Notlagenkredite. Die zuvor bis 2042 reichende Tilgungszeit streckte der Bundestag bis 2058.

2 Die Entscheidung könnte über den konkreten Fall hinaus Leitlinien für den Einsatz von Mitteln aus Notlagenkrediten nach der Notlage geben.

3 Entsprechend kritisierte der Unabhängige Beirat des Stabilitätsrates, dass die Schuldenbremse die EU-Regeln nicht zuverlässig absichert, vgl.: Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrates (2022), S. 19 ff.

nicht. Da auch diese Einheiten über einen beträchtlichen Defizitspielraum verfügen, bleibt der in den einzelnen Jahren geplante fiskalische Kurs des Bundes unklar.¹³⁾

*Wirtschaftspläne
realistisch und
vollständig ver-
anschlagen*

- ... für das jeweilige Jahr für alle Wirtschaftspläne realistische und vollständige Veranschlagungen sicherstellt. Dies entspricht den Haushaltsgrundsätzen vollständiger und wahrheitsgemäßer Veranschlagung. Wie beim Kernhaushalt sind alle erwarteten Einnahmen und Ausgaben in die Planung aufzunehmen. Bei den Extrahaushalten gibt es aber relativ häufig große Abweichungen zwischen Planung und Vollzug. So flossen etwa beim Klimafonds bewilligte Mittel bei einigen Programmen nur sehr begrenzt ab. Bei neu aufgelegten Programmen ist die Unsicherheit bezüglich der Inanspruchnahme zwar naturgemäß relativ hoch. Betroffen sind aber auch ältere Programme, die eigentlich besser planbar sein sollten. Insgesamt lagen die Programmausgaben (Ausgaben abzüglich Zuführung zur Rücklage) des Klimafonds in den letzten Jahren um mehr als ein Drittel unter den bewilligten Beträgen. Einige ältere Sondervermögen veranschlagen keine konkreten Beträge für die einzelnen Ausgabenpositionen. Die Wirtschaftspläne weisen damit auch kein Defizit aus. Im Kreditfinanzierungsplan des Bundes spiegeln sich für diese Sondervermögen teilweise spürbar abweichende erwartete Defizite wider, ohne dass dies erläutert wird.

*Finanzplanung
für Haushalts-
überwachung
aktualisieren*

- ... die Finanzplanungen zu festen Zeitpunkten aktualisiert, um die Auswirkungen geänderter Entwicklungen und Rahmenbedingungen zu veranschaulichen. Dementsprechend sollte die Bundesregierung sowohl dem Stabilitätsrat als auch der Europäischen Kommission zu den vereinbarten Terminen im Frühjahr und Herbst aktuelle Projektionen zur Verfügung stellen – dies gilt im Übrigen auch für den Kernhaushalt.¹⁴⁾ Beispielsweise wären für den WSF-E neue Energiepreispfade und beim Klimafonds neue Fördervorhaben

sowie aktualisierte Ausgabenschätzungen einzubeziehen.

- ... zeitnah aussagekräftige Informationen zur unterjährigen Entwicklung der Extrahaushalte veröffentlicht. Zwar stellt das BMF monatlich Finanzierungssalden und ausgewählte aggregierte Haushaltsangaben für die meisten Sondervermögen zur Verfügung. Wie beim Kernhaushalt sollte der Bund aber auch Daten zu den Mittelabflüssen bei wichtigen Haushaltstiteln veröffentlichen. Besonders wichtig wären die größeren Klimaschutz-Förderprogramme und die Energiepreisbremsen. Solche Angaben erleichtern abzuschätzen, inwieweit der Mittelabfluss mit den Programmplanungen übereinstimmt. Daneben sollte die Regierung die unterjährige Entwicklung der Extrahaushalte mit kaufmännischer Buchführung ausführlicher dokumentieren. Wünschenswert wären zeitnah veröffentlichte Quartalsberichte, aus denen auch finanzstatistische Schlüsselgrößen ersichtlich werden.
- ... den Überblick über seine Finanzen erleichtert, indem er alle Angaben zu aktualisierten Planungen und Ergebnissen zeitnah für den Kernhaushalt, die einzelnen Sondervermögen und in zusammengefasster Darstellung veröffentlicht. Einzubeziehen wären neben dem Kernhaushalt zumindest die gewichtigeren Sondervermögen, Anstalten oder Gesellschaften, die zum Staatssektor zählen. Angaben zu den wichtigsten Vermögens- und Schuldenpositionen sollten ebenfalls dazugehören. Ergänzend wäre ein Überblick über die Ergebnisse der wichtigsten Bundesunternehmen außerhalb des Staatssektors wünschenswert.

*Wichtige Kenn-
zahlen der
Extrahaushalte
unterjährig zeit-
nah veröffent-
lichen*

*Angaben zu
Planungen und
Entwicklungen
der Bundes-
finanzen zusam-
mengefasst ver-
öffentlichen*

¹³ Zwar veröffentlicht der Stabilitätsrat inzwischen zweimal jährlich mittelfristige Übersichten zum Finanzierungssaldo der Bundesfinanzen insgesamt. Die Beiträge der Extrahaushalte weist er aber nicht übersichtlich aus.

¹⁴ Im laufenden Jahr wurden diesbezügliche Schwachstellen besonders deutlich. Vgl. dazu: Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrates (2023), S. 19 f.

■ Fazit

Gewichtige Einheiten des Bundes außerhalb des Kernhaushalts

Der Bund unterhält neben dem Kernhaushalt eine ganze Reihe ausgelagerter Einheiten, die gewichtige Aufgaben für ihn wahrnehmen. Extrahaushalte verfolgen staatliche Aufgaben im engeren Sinne und zählen zum Staatssektor. Zu den Extrahaushalten gehören Sondervermögen und Anstalten des Bundes. Es fallen aber auch Gesellschaften wie die Autobahn GmbH darunter, die im Wesentlichen Aufgaben im Auftrag des Bundes umsetzen.

Vorteile und Nachteile von Extrahaushalten im Auge behalten

Es kann für manche Aufgaben vorteilhaft sein, einen Extrahaushalt zu gründen. Bei zahlreichen, gewichtigen Extrahaushalten leidet aber die Transparenz der Bundesfinanzen. Der Kernhaushalt bildet die Bundesfinanzen dann nur noch eingeschränkt ab. Dies erschwert es sowohl dem Parlament als auch der Öffentlichkeit, sich ein Bild von der Finanzpolitik und den Bundesfinanzen zu machen. Ist es infolge der Extrahaushalte schwerer nachzuvollziehen, ob die Fiskalregeln eingehalten sind, drohen diese Regeln geschwächt zu werden. Ausgliederungen sollten daher klare Vorteile aufweisen, die ohne sie nicht zu erreichen sind. Und unabhängig vom konkreten Einzelfall ist die Transparenz der Bundesfinanzen in der Gesamtschau im Auge zu behalten.

Informationsdefizite bei Extrahaushalten zunehmend bedeutsam

Zuletzt wurde es immer schwieriger, den Überblick über die Bundesfinanzen zu bewahren. Dies liegt zum einen daran, dass bei steigender Zahl der Extrahaushalte deren Defizitspielräume sowie die Bedeutung der ausgegliederten Aufgaben erheblich zunahmen. Zum anderen sind die Informationen zu Planungen und Ergebnissen der Extrahaushalte teils lückenhaft oder nicht einfach zugänglich.

Extrahaushalte drohen Fiskalregeln auszuhöheln

Teils entsteht der Eindruck, dass Extrahaushalte nicht zuletzt dazu dienen, zusätzliche Haushaltsspielräume gegenüber den Vorgaben der Schuldenbremse zu schaffen. Wenn die aktuellen Fiskalregeln als zu ambitioniert angesehen werden, sollten sie in einem transparenten Verfahren stabilitätsorientiert reformiert werden.¹⁵⁾ Die Bindungswirkung der Schuldenbremse wird dage-

gen bedroht, wenn beispielsweise über die Ausnahmeklausel umfangreich künftige Ausgaben in Extrahaushalten vorfinanziert werden. So schufen inzwischen auch manche Länder größere schuldenfinanzierte mittel- und langfristige Haushaltsspielräume.¹⁶⁾ Vorfinanzierungen aus Notlagenkrediten führen zudem dazu, dass die Schuldenbremse künftig weniger gut absichert, dass Deutschland die europäischen Haushaltsregeln einhält: Die europäischen Regeln beziehen sich auf die gesamtstaatlichen Defizite, einschließlich der Extrahaushalte.

Alles in allem ist empfehlenswert, die Bundesfinanzen künftig wieder stärker im Kernhaushalt zu konzentrieren und Extrahaushalte weniger umfangreich zu nutzen. Letzteres gilt auch für Sondervermögen, mit denen der Bund Länderaufgaben mitfinanziert. Hier läge nahe, den Ländern die Kompetenzen sowie gegebenenfalls Zusatzmittel zu überlassen und über verstärkte Ergebnisvergleiche Anreize für eine effiziente Aufgabenwahrnehmung zu schaffen. In den anderen Bereichen wären Rückholmöglichkeiten der Extrahaushalte in den Kernhaushalt zu prüfen. Ziel sollte sein, dass der Kernhaushalt wieder einen weitgehend vollständigen Überblick über die Bundesfinanzen ermöglicht. Würden die Aufgaben stärker im Kernhaushalt zusammengehalten, ließen sich die Bundesfinanzen zudem vom Parlament leichter steuern.

Unabhängig vom Umfang der Ausgliederungen ist es wichtig, über die Extrahaushalte transparent, einheitlich und umfassend zu informieren. Dazu zählt unter anderem, detailliertere Haushaltsergebnisse und mittelfristige Planungen verständlich aufbereitet vorzulegen. Wünschenswert wären regelmäßig aktualisierte Berichte zum Ausblick. Insgesamt ließe sich die Transparenz der Bundesfinanzen mit diesen Schritten deutlich verbessern.

Konzentration im Kernhaushalt und Auflösen von Sondervermögen zur Kofinanzierung ratsam

Unabhängig davon aussagekräftige Planzahlen und unterjährige Ergebnisse gebündelt bereitstellen

¹⁵ Die Bundesbank hat stabilitätsorientierte Vorschläge zur Reform der nationalen Fiskalregeln diskutiert. Hierzu zählt u. a., die Kreditgrenze moderat zu erhöhen, soweit die Schuldenquote unterhalb von 60 % liegt. Vgl.: Deutsche Bundesbank (2022b).

¹⁶ Vgl. auch: Deutsche Bundesbank (2023b).

Anhang: Rechnungswesen und Erfassung der Extrahaushalte in den Statistiken zu den Staatsfinanzen

Extrahaushalte mit unterschiedlichen Rechnungssystemen

Unterschiede beim Rechnungswesen

Hinsichtlich ihrer Rechnungssysteme unterscheiden sich die Extrahaushalte des Bundes in kameral und kaufmännisch buchende Einheiten.

Sondervermögen buchen Ein- und Auszahlungen

Die Sondervermögen des Bundes buchen kameral, wie der Kernhaushalt. Das heißt, das Rechnungswesen weist die jährlichen Einzahlungen und Auszahlungen aus (einschl. der rein haushaltsmäßigen Zuführungen vom Kernhaushalt an Sondervermögen). Zudem stellt das Rechnungswesen Daten für Finanzvermögens- und Schuldenübersichten bereit.

Anstalten und Gesellschaften weisen Aufwand und Ertrag aus

Die kaufmännisch buchenden Extrahaushalte bestimmen ihr Ergebnis dagegen anhand von Aufwand und Ertrag – ähnlich wie bei privaten Unternehmen üblich. Dies gilt insbesondere für Anstalten und Gesellschaften des Bundes. Hier schlagen sich beispielsweise nicht Investitionsausgaben, sondern Abschreibungen und sonstige Umbewertungen im Jahresergebnis nieder. Für Beamtenpensionen, die in diesen Extrahaushalten anfallen, werden zudem jährlich zusätzliche Rückstellungen gebildet. Diese liegen in der Regel weit höher als die jährlichen Zahlungen an Vorsorgetöpfe, die die kameral buchenden Einheiten (wie auch der Kernhaushalt) für vergleichbares Personal tätigen. Die Bilanzen enthalten zudem vollständige zusammenfassende Angaben über Sach- und Finanzvermögen sowie Eigenkapital und Verbindlichkeiten.

Extrahaushalte in den Statistiken zu Staatsfinanzen

Extrahaushalte in VGR und Finanzstatistik der öffentlichen Haushalte

Die mit den unterschiedlichen Rechnungssystemen ermittelten Ergebnisse der Extrahaushalte des Bundes fließen in die offiziellen Statistiken zu den Staatsfinanzen ein. Sie werden aber nur teilweise separat ausgewiesen. Dabei gibt es zwei unterschiedliche statistische Abgrenzungen: Die VGR und die Finanzstatistik.

Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen

Die VGR weisen nur aggregierte Zahlen für die Bundesfinanzen insgesamt aus. Daten für die Extrahaushalte des Bundes werden leider nicht veröffentlicht.

Keine Daten nur für Extrahaushalte

Die VGR umfassen die Wirtschaftstransaktionen der ganzen Volkswirtschaft – der Staat ist nur ein Sektor davon. Sie bilden unter anderem die harmonisierte Datenbasis der europäischen Haushaltsregeln und sind deshalb besonders bedeutsam. Diese Regeln fokussieren auf die Defizite und Schulden des Staatssektors, der neben dem Zentralstaat (dem Bund) die Länder, die Gemeinden und die Sozialversicherungen umfasst.

Einheitliche VGR-Regeln Maßstab für EU-Haushaltsregeln: ...

Die VGR ordnen Einheiten außerhalb des Kernhaushalts nach festgelegten Kriterien dem Staatssektor zu. Ein Unternehmen zählt zumeist nicht zum Staatssektor, auch wenn es im Staatsbesitz ist. Voraussetzungen für eine Erfassung außerhalb des Staatssektors sind insbesondere: Das Unternehmen muss die Mehrheit seiner Kosten aus Verkaufserlösen decken, ein eigenes Rechnungswesen haben und autonom entscheiden dürfen. Anderenfalls führen die VGR eine solche Einheit als Extrahaushalt des Staatssektors.¹⁷⁾ Ihr Defizit und ihre Schulden werden damit auf die europäischen Fiskalgrenzen angerechnet.

... Abgrenzung des Staatssektors, ...

Die VGR-Daten werden in der Regel aus dem finanzstatistischen Basismaterial zu den Extrahaushalten abgeleitet (siehe S. 77). Es gibt aber gewichtige methodische Unterschiede zur Finanzstatistik. So verbuchen die VGR etwa Einnahmen aus der Auflösung und Ausgaben für den Erwerb von Finanzvermögen nicht defizitwirksam (finanzielle Transaktionen).¹⁸⁾

... einzubeziehende Transaktionen ...

¹⁷ Jedes Jahr veröffentlicht das Statistische Bundesamt eine Liste mit allen in die regelmäßigen Datenabfragen einbezogenen Einheiten des Staatssektors und schafft damit Transparenz. Vgl. die aktuelle Ausgabe: Statistisches Bundesamt (2022a). Für den Bundesbereich sind hier etwa 150 Einheiten aufgeführt. Bei umstrittener Sektorzuordnung kann Eurostat, die Statistikbehörde der Europäischen Kommission, hinzugezogen werden

¹⁸ Vgl. zu weiteren Unterschieden wie etwa Hinzurechnungen für vom Bund zugewiesene Transaktionen Dritter, den Zeitpunkten der Verbuchung von Steuern, Sozialbeiträgen, Zinsen und Bauinvestitionen: Heil und Leidel (2018).

... und Datenaktualisierungen

Die VGR-Ergebnisse werden regelmäßig aktualisiert, auch für Vorjahre. Die Daten ändern sich, wenn eine Einheit aufgrund neuer Erkenntnisse oder weiterentwickelter Verbuchungsregeln einem anderen Sektor zugerechnet wird. Zudem beruhen die VGR-Ergebnisse bei den ersten Veröffentlichungen teils noch auf Schätzungen, an deren Stelle später die erhobenen Ergebnisse treten.

Finanzstatistik

Finanzstatistik weist Einzelergebnisse aus, aber Überblick schwierig

Die Finanzstatistik stellt am aktuellen Rand für alle Extrahaushalte des Bundes Einzelergebnisse zur Verfügung. Diese umfassen aber nur wenige Kennzahlen und liegen derzeit nur für die Jahre 2020 und 2021 vor.¹⁹⁾ Detailliertere und zeitnähere Übersichten liefert das BMF, allerdings nur für die einzelnen größeren Sondervermögen.

Finanzstatistik folgt der kameralen Haushaltsverbuchung, ...

Die Finanzstatistik bildet die öffentlichen Haushalte ab und stellt deren Wirtschaften in Form von Ein- und Auszahlungen dar. Die Ergebnisse der kameral buchenden Einheiten werden weitestgehend direkt übernommen. Das Rechnungswesen der staatlichen Einheiten mit kaufmännischer Buchführung umfasst zwar auch Finanzströme. Allerdings muss die Finanz-

statistik bei diesen Extrahaushalten einige Aufwands- und Ertragspositionen in Zahlungen umrechnen, um die finanzstatistischen Ergebnisse zu erhalten.

Die Finanzstatistik übernimmt die Sektorzuordnung von den VGR. Die staatlichen Extrahaushalte der VGR sind damit Teil des finanzstatistischen Berichtskreises zu den staatlichen Haushalten der Gebietskörperschaften.

Anders als die VGR revidiert die Finanzstatistik Vorjahresergebnisse nicht regelmäßig und umfassend. Das aggregierte finanzstatistische Ergebnis wird damit beispielsweise im Vergleich mehrerer Jahre verzerrt, wenn eine Einheit rückwirkend den Sektor wechselt oder aus anderen Gründen erst später in den Berichtskreis aufgenommen wird.²⁰⁾ Längere Zeitreihen zu den Extrahaushalten des Bundes ließen sich insoweit nur eingeschränkt analysieren und wurden auch nicht in den Fachserien des Statistischen Bundesamtes veröffentlicht.

... übernimmt Sektorzuordnung der VGR, ...

... revidiert nicht umfassend und bleibt insoweit verzerrt

¹⁹ Vgl.: Statistisches Bundesamt (2022b).

²⁰ U. a. fehlen wichtige Haushaltsdaten aus der Gründungsphase der Bad Bank des Bundes (FMSW).

Übersicht zu den wichtigsten Extrahaushalten des Bundes^{*)}

Extrahaushalt	Aufgabe	Startjahr (Auflösungs- jahr)	Wirtschafts- plan i) Anlage zum Kernhaushalt (KernHH)? ii) Veröffent- lichte Mittel- fristplanung? iii) Beteiligung Bundestag?	Berichterstat- tung im Mo- natsbericht der Bundes- bank i) Ergebnisse (Febr./Mai/ Aug./Nov.)? ii) Planung (Aug./Febr.)?	Kennzahlen für das Jahr 2022, in Mrd €			
					Schulden/ Spielraum i) Schulden ¹⁾ ii) Kredit- ermächtigun- gen (KE)/ Rücklagen (R ²⁾	Überschuss (+)/ Defizit (-) ³⁾ i) Plan ii) Ist iii) Plan 2023	Einnahmen i) Zuführung aus KernHH ii) eigene Ein- nahmen ⁴⁾	Ausgaben ⁵⁾ i) Soll ii) Ist iii) Soll 2023
Autobahn GmbH	Bau, Betrieb und Verwaltung von Bundesfernstraßen	2021	i) nein ii) Investitionsplan 2021–2025 iii) Ausschüsse müssen billigen	i) nein ii) nein	i) nein ii) R: 0,2 (kumulierter Überschuss 2021/22)	i) unbekannt ii) + 0,4 iii) unbekannt	i) 7,5	i) unbekannt ii) 7,3 iii) unbekannt
Bundeseimmobilienanstalt	Verwaltung und Bau von Immobilien für den Bund	2005	i) ja ii) nein iii) 5 von 13 Sitzen im Verwaltungsrat für Bundestag	i) nein ii) nein	i) nein (aber Baudarlehen vom Bund: 0,9) ii) R: 14,1 Geschäftsbericht 2021	i) + 1,2 ii) noch offen iii) + 1,4 kaufmännisch lt. Wirtschaftsplan	i) nein; Ausschüttung 2,3 an KernHH ii) lt. Wirtschaftsplan Erlöse 5,3 (4,3 Miete vom Bund)	i) 4 ii) noch offen iii) 4 Aus Wirtschafts- und Finanzplan
Bundeseisenbahnvermögen	Bahnbeamtenversorgung	1994	i) teils ii) nein iii) nein; nur Ministerien müssen zustimmen	i) ja ii) nein	i) nein (1999 Übernahme in KernHH) ii) nein	i) + 0,0 ii) + 0,0 iii) + 0,0	i) 5,4 (Defizitausgleich) ii) 1,0 (v. a.: von Bahn für Beamte)	i) 6,5 ii) 6,4 iii) 6,4
Bundeswehrfonds (Sondervermögen Bundeswehr)	Ausrüstung für die Bundeswehr	2022	i) ja ii) nein iii) Feststellung im Bundestag	i) ja ii) ja	i) – ii) KE: 100,0	i) – 0,1 ii) – iii) – 8,4	nein	i) 0,1 ii) – iii) 8,4
Digitalisierungsfonds (Sondervermögen Digitale Infrastruktur)	Ausbau Breitbandnetze und digitale Schulinfrastruktur	2018	i) ja ii) nein iii) Feststellung im Bundestag	i) ja ii) ja	i) nein ii) R: 6,4	i) – 0,2 ii) + 2,1 iii) – 2,7	i) 2,6	i) 3,4 ii) 1,0 iii) 3,5
Erblastentilgungsfonds	Tilgung Schulden DDR-Erbe	1995 (2015)	–	–	i) – (1999 Übernahme in KernHH)	–	–	–
ERP-Sondervermögen	Förderdarlehen, Aufbau nach Weltkrieg	1948	i) nein ii) nein iii) Feststellung im Bundestag	i) ja ii) nein	i) – (2007 Übernahme in KernHH) ii) KE: 0,3; Netto-Finanzvermögen 2021: 22,5	i) – 0,5 ii) – 0,4 iii) – 0,5	i) 0,0	i) 0,9 ii) 0,4 iii) 0,9
Fluthilfons 2013 (Sondervermögen Aufbauhilfe)	Ausgleich von Schäden nach Hochwasser	2013	i) ja; nur Leertitel ii) nein iii) keine Regelung im Errichtungsgesetz	i) ja ii) ja	i) nein ii) R: 0,9 (Startbestand 2013: 8,0)	i) – 0,5 ii) – 0,2 (Startbestand 2013: 8,0) iii) – 0,2 Soll aus Kreditfinanzierungsplan	nein	i) – ii) 0,2 iii) –

* Auswahl v. a. aufgrund des Umfangs des Budgetvolumens im Jahr 2022. Sortierung nach der im Bericht verwendeten Bezeichnung, ggf. abweichende amtliche Bezeichnung in Klammern. **1** Soweit nicht anders gekennzeichnet: Berücksichtigt in Maastricht-Schulden. Haushaltsrechtlich aufgenommene Schulden des Extrahaushalts können abweichen. So nahm der WSF-E haushaltsrechtlich Schulden auf und bildete damit eine Rücklage von 170 Mrd €. Am Markt wurden dafür aber noch keine Schulden aufgenommen (Maastricht-Schuldenstand entsprechend niedriger). **2** Soweit nicht anders gekennzeichnet: Ausweis gemäß den Angaben der Kassenstatistik. **3** Soweit nicht anders gekennzeichnet: Finanzierungssaldo gemäß Finanzstatistik ohne finanzielle Transaktionen. **4** Ab einem Umfang von 1 Mrd € im Jahr 2022, ohne finanzielle Transaktionen. **5** Soweit nicht anders gekennzeichnet: Ausweis gemäß Angaben der Kassenstatistik, ohne Rücklagenzuführungen und ohne finanzielle Transaktionen.

noch: Übersicht zu den wichtigsten Extrahaushalten des Bundes

Extrahaushalt	Aufgabe	Startjahr (Auflösungsjahr)	Wirtschaftsplan i) Anlage zum Kernhaushalt (KernHH)? ii) Veröffentlichte Mittelfristplanung? iii) Beteiligung Bundestag?	Berichterstattung im Monatsbericht der Bundesbank i) Ergebnisse (Febr./Mai/Aug./Nov.)? ii) Planung (Aug./Febr.)?	Kennzahlen für das Jahr 2022, in Mrd €			
					Schulden/Spielraum i) Schulden 1) ii) Kreditermächtigungen (KE)/Rücklagen (R) 2)	Überschuss (+)/Defizit (-) 3) i) Plan ii) Ist iii) Plan 2023	Einnahmen i) Zuführung aus KernHH ii) eigene Einnahmen 4)	Ausgaben 5) i) Soll ii) Ist iii) Soll 2023
Fluthilfefonds 2021 (Sondervermögen Aufbauhilfe 2021)	Ausgleich von Schäden nach Hochwasser	2021	i) ja ii) nein iii) Feststellung im Bundestag	i) ja ii) ja	i) nein ii) R: 14,0 (Startbestand 2021: 16,0)	i) -15,6/ -3,2 ii) -1,6 iii) -12,4/ -3,0 Soll aus Wirtschaftsplan/ Kreditfinanzierungsplan	nein	i) 15,6 ii) 1,6 iii) 12,4
FMSW (FMS Wertmanagement; Anstalt öffentlichen Rechts, Bad Bank)	Abwicklung Finanzvermögen der Hypo Real Estate	2010	i) nein ii) nein iii) nein; von Aufsichtsanstalt des Bundes zu genehmigen	i) nein ii) nein	i) 79,5 ii) lt. Geschäftsbericht 2022 Eigenkapital: 1,8, Wertminderungen nicht voll berücksichtigt	i) unbekannt ii) +0,5 iii) unbekannt	i) nein ii) 5,4 (Zins-einnahmen)	i) unbekannt ii) 4,9 iii) unbekannt
Fonds Deutsche Einheit	Finanzierung neue Länder vor Aufnahme in Länderfinanzausgleich	1990 (2019)	-	-	i) - (2005 Übernahme in KernHH, aber Tilgung mit Länderbeteiligung)	-	-	-
Ganztagsbetreuungsfonds (Sondervermögen Ausbau ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter)	Förderung Ausbau von Grundschulhortplätzen	2020 (spätestens 2028)	i) ja, nur Leertitel; ii) nein iii) Feststellung im Bundestag	i) ja ii) ja	i) nein ii) R: 3,0	i) -0,4 ii) -0,1 iii) -0,4 Soll aus Kreditfinanzierungsplan	nein	i) - ii) 0,2 iii) -
Helmholtz-Gemeinschaft mit zahlreichen Einzelinstituten	Forschung	unterschiedlich	i) ja (je Institut) ii) nein iii) nein (Bsp. DESY: Beschluss des Stiftungsrates)	i) nein ii) nein	i) nein ii) nicht bekannt	Nur Einzel-ergebnisse	i) 3,4 (Soll) ii) ca. 2 Dritt-/Ländermittel lt. Jahresbericht 2022	Nur Einzel-ergebnisse
Investitions- und Tilgungsfonds	Konjunkturpaket 2009: Abwrackprämie, Investitionen	2009	i) ja; nur Leertitel; ii) nein iii) keine Regelung im Gründungsgesetz	i) ja ii) nein	i) 16,3 ii) Ausgabereinst für Zinsen: 1,8	i) - ii) -0,2 iii) -	nein	i) - ii) 0,2 iii) -
KENFO-Stiftung (Fonds zur Finanzierung der kerntechnischen Entsorgung)	Finanzierung kerntechnische Entsorgung aus Ablösezahlung deutscher Atomkraftwerke	2017	i) nein ii) nein iii) Kuratorium (mit MdBs) beschließt, BMWK genehmigt	i) nein ii) nein	i) nein ii) Eigenkapital 2021: 22,0 für Stiftungszweck (Stiftungskapital 2017: 24,1)	i) unbekannt ii) -0,8 iii) unbekannt Ist aus Geschäftsbericht 2021: Veränderung Eigenkapital	i) nein; Stiftung erstattet dem KernHH Ausgaben für Entsorgung	i) 0,6 lt. Geschäftsbericht 2021 für 2022 für Stiftungszweck ii) noch offen iii) unbekannt

Anmerkungen * sowie 1 bis 5 siehe S. 78.

noch: Übersicht zu den wichtigsten Extrahaushalten des Bundes

Extrahaushalt	Aufgabe	Startjahr (Auflösungs- jahr)	Wirtschafts- plan i) Anlage zum Kernhaushalt (KernHH)? ii) Veröffent- lichte Mittel- fristplanung? iii) Beteiligung Bundestag?	Berichterstat- tung im Mo- natsbericht der Bundes- bank i) Ergebnisse (Febr./Mai/ Aug./Nov.)? ii) Planung (Aug./Febr.)?	Kennzahlen für das Jahr 2022, in Mrd €			
					Schulden/ Spielraum i) Schulden ¹⁾ ii) Kredit- ermächtigun- gen (KE)/ Rücklagen (R) ²⁾	Überschuss (+)/ Defizit (-) ³⁾ i) Plan ii) Ist iii) Plan 2023	Einnahmen i) Zuführung aus KernHH ii) eigene Ein- nahmen ⁴⁾	Ausgaben ⁵⁾ i) Soll ii) Ist iii) Soll 2023
Kinderbetreuungs- ausbaufonds	Förderung Ausbau Kleinkinder- betreuung	2007 (spätes- tens 2025)	i) ja; nur Leertitel ii) nein iii) keine Re- gelung im Gründungs- gesetz	i) ja ii) ja	i) nein ii) R: 0,7	i) -/- 0,6 ii) - 0,4 iii) -/- 0,4 Soll aus Wirt- schaftsplan/ Kreditfinan- zierungsplan	nein	i) - ii) 0,4 iii) -
Klimafonds (Klima- und Transformations- fonds, bis 2022: Ener- gie- und Klimafonds)	Klima- schutz, v. a. Investitions- förderung, Strompreis- subvention	2011	i) ja ii) ja iii) ja; Fest- stellung im Bundestag	i) ja ii) ja	i) nein ii) R: 90,8	i) - 6,5 ii) 5,3 iii) - 14,1	i) 5,8 ii) 13,2 aus CO ₂ -Emis- sionszertifi- katen	i) 27,9 ii) 13,7 iii) 36,0
Kommunalinvesti- tionsförderungsfonds	Hilfen für finanz- schwache Gemeinden	2015	i) ja; nur Leertitel ii) nein iii) keine Re- gelung im Gründungs- gesetz	i) ja ii) ja	i) nein ii) R: 2,1 (Start- bestand: 2 * 3,5 aus 2015/16)	i) -/- 1,2 ii) - 0,4 iii) -/- 1,0 Soll aus Wirt- schaftsplan/ Kreditfinan- zierungsplan	nein	i) - ii) 0,7 iii) -
Postbeamtenversor- gungskasse	Beamten- versorgung (Post, Post- bank, Tele- kom)	1994	i) nein ii) nein iii) nein; Ge- nehmigung durch BMF	i) ja ii) nein	i) 3,0 ii) R: 0,5	i) unbekannt ii) 0,4 iii) unbekannt	i) 8,9 ii) 1,1 (Bei- träge Post- nachfolger)	i) unbekannt ii) 9,6 iii) unbe- kannt
Restrukturierungs- fonds	Stabilisie- rung Finanzmarkt bei Banken- abwicklun- gen	2010	i) nein (plan- frei) ii) nein iii) nein; Unterrich- tungspflicht ggü. Aus- schüssen	i) ja ii) nein	i) nein ii) R: Ein- behaltene Beiträge von Banken: 2,3 Ende 2021	i) unbekannt ii) + 0,0 iii) unbekannt	nein	i) unbekannt ii) - iii) unbe- kannt
SoFFin (Sonderfonds Finanzmarktstabilisie- rung)	Finanzie- rung Ban- ken-Hilfe in Finanzkrise	2008	i) nein (plan- frei) ii) nein iii) nein; Unterrich- tungspflicht ggü. Aus- schüssen	i) ja (ohne Kredite an FMSW) ii) nein	i) 22,9 ii) Nur noch Fortsetzun- gen von Maßnahmen möglich	i) kein Soll ii) - 0,2 iii) kein Soll	nein	i) kein Soll ii) 0,2 iii) kein Soll
Versorgungsfonds	Vorsorge für Versor- gung von ab 2007 Verbeamte- ten des Bundes	2007	i) ja; nur Leertitel ii) nein iii) nein; BMI stellt auf und BMF geneh- migt	i) ja ii) nein	i) nein (siehe Versorgungs- rücklage) ii) R: 9,4 (Ende 2021) + 1,9 - Um- bewertung	i) - ii) + 1,9 iii) -	i) 1,9	i) - ii) - iii) -
Versorgungsrücklage	Teilvorsorge für Versor- gung Ver- beamteter für die Jahre 2032 bis 2046	1998 (2046)	i) ja; nur Leertitel ii) nein iii) nein; BMI stellt auf und BMF geneh- migt	i) ja ii) nein	i) nein, aber Rückstellun- gen: 820,1 (Ende 2021) ii) R: 18,7 (Ende 2021) + 1,3 - Um- bewertung	i) - ii) + 1,3 iii) -	i) 0,8	i) - ii) - iii) -

Anmerkungen * sowie 1 bis 5 siehe S. 78.

noch: Übersicht zu den wichtigsten Extrahaushalten des Bundes

Extrahaushalt	Aufgabe	Startjahr (Auflösungs- jahr)	Wirtschafts- plan i) Anlage zum Kernhaushalt (KernHH)? ii) Veröffentlichte Mittel- fristplanung? iii) Beteiligung Bundestag?	Berichterstat- tung im Mo- natsbericht der Bundes- bank i) Ergebnisse (Febr./Mai/ Aug./Nov.)? ii) Planung (Aug./Febr.)?	Kennzahlen für das Jahr 2022, in Mrd €			
					Schulden/ Spielraum i) Schulden ¹⁾ ii) Kredit- ermächtigun- gen (KE)/ Rücklagen (R) ²⁾	Überschuss (+)/Defizit (-) ³⁾ i) Plan ii) Ist iii) Plan 2023	Einnahmen i) Zuführung aus KernHH ii) eigene Ein- nahmen ⁴⁾	Ausgaben ⁵⁾ i) Soll ii) Ist iii) Soll 2023
Vorsorgefonds für Tilgungen (Sondervermögen Vorsorge für Schlusszahlungen für inflationsindexierte Bundeswertpapiere)	Periodengerechte Zuführungen des Bundes für Tilgungsaufschläge	2009	i) ja (Übersicht) ii) nein iii) Bundestag beschließt Übersicht mit Haushaltsplan	i) ja ii) ja	i) nein ii) R: 6,7 Soll-Bestand 2021 lt. Haushaltsrechnung	i) + 4,8 ii) + 4,8 iii) + 6,0	i) 4,6	i) – ii) – iii) 4,2
Wirtschaftsstabilisierungsfonds	Corona-Unternehmenshilfen (Darlehen, Eigenkapital) und Hilfsdarlehen in der Energiekrise	2020	i) nein (planfrei) ii) nein iii) nein; Unterrichtspflicht ggü. Ausschüssen	i) ja ii) nein	i) 52,4 ii) Nur Fortsetzung von Maßnahmen und Energie-Darlehen über KfW	i) kein Soll ii) + 0,1 iii) kein Soll	i) nein	i) kein Soll ii) – 0,1 iii) kein Soll
Wirtschaftsstabilisierungsfonds-Energie	Hilfen in Energiekrise	2022	i) ja ii) nein iii) Feststellung im Bundestag	i) ja ii) ja	i) 30,2 ii) R: 169,8	i) – ii) – 30,2 ⁶⁾ iii) – 121,2 ⁶⁾	nein	i) – ii) 30,2 ⁶⁾ iii) 121,4 ⁶⁾

Anmerkungen * sowie 1 bis 5 siehe S. 78. 6 Rekapitalisierungen von Gashandelsunternehmen wie in den VGR nicht als finanzielle Transaktion eingestuft, sondern als Vermögenstransfer.

■ Literaturverzeichnis

Bundesrechnungshof (2020), Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO, Information über die Entwicklung des Einzelplans 14.

Deutsche Bundesbank (2023a), Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, Februar 2023, S. 64–79.

Deutsche Bundesbank (2023b), Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, Mai 2023, S. 60–78.

Deutsche Bundesbank (2022a), Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, August 2022, S. 66–80.

Deutsche Bundesbank (2022b), Die Schuldenbremse des Bundes: Möglichkeiten einer stabilitätsorientierten Weiterentwicklung, Monatsbericht, April 2022, S. 53–70.

Deutsche Bundesbank (1993), Die Bedeutung von Nebenhaushalten im Zuge der deutschen Einigung, Monatsbericht, Mai 1993, S. 43–57.

Heil, N. und M. Leidel (2018), Der Finanzierungssaldo des Staates in den Finanzstatistiken und den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, *Wirtschaft und Statistik*, 6/2018, S. 85–98.

Internationaler Währungsfonds (2019), *The Fiscal Transparency Code*.

Puhl, T. (1996), *Budgetflucht und Haushaltsverfassung, Jus publicum*, Band 15, Tübingen.

Schmidt, T.I. (2022), Sondervermögen als offene Flanke des Haushaltsrechts, *Die Öffentliche Verwaltung*, 75. Jg., S. 526–531.

Statistisches Bundesamt (2022a), Liste der Extrahaushalte 2022, abgerufen unter: https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finanzen/Fonds-Einrichtungen-Unternehmen/Methoden/Downloads/liste-extrahaushalte-2022-pdf.pdf?__blob=publicationFile.

Statistisches Bundesamt (2022b), Einnahmen, Ausgaben und Schulden der Extrahaushalte der staatlichen Ebene 2021, abgerufen unter: https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finanzen/Ausgaben-Einnahmen/Publikationen/_publikationen-ausgaben.html?nn=212536#_j3buuy33x.

Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrates (2023), 20. Stellungnahme zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit nach § 51 Absatz 2 HGrG.

Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrates (2022), 19. Stellungnahme zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit nach § 51 Absatz 2 HGrG.