Haushaltsausschuss
Ausschussdrucksache

288

21. Wahlperiode

BUNDESRECHNUNGSHOF

Bundesrechnungshof • Adenauerallee 81 • 53113 Bonn

Nur per E-Mail

Frau
Lisa Paus, MdB
Amtierende Vorsitzende
des Haushaltsausschusses
des Deutschen Bundestages

0228 99 721-1120

I 2 - 0002342/2. RegE

19. August 2025

nachrichtlich:
Frau
Kerstin Radomski, MdB
Vorsitzende
des Rechnungsprüfungsausschusses
des Haushaltsausschusses
des Deutschen Bundestages

Herrn
Björn Wolf
Büroleiter
beim Haushaltsausschuss
des Deutschen Bundestages

Herrn
Dr. Alexander Troche
Sekretariatsleiter
beim Rechnungsprüfungsausschuss
des Haushaltsausschusses
des Deutschen Bundestages

Bundesministerium der Finanzen
Referat II A 5

haushaltsausschuss@bundestag.de
HHA-Drucksachen@bundestag.de

Table.Briefings

rechnungspruefungsausschuss@bundestag.de
IIA5@bmf.bund.de

Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO – Information über die Entwicklung des Einzelplans 60 (Allgemeine Finanzverwaltung) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2025

Anlage: - 1 -

Sehr geehrte Frau Abgeordnete,

zur Vorbereitung der parlamentarischen Beratungen zum Bundeshaushalt 2025 (2. Regierungsentwurf) im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages übersenden wir Ihnen beigefügte Information über die Entwicklung des Einzelplans 60.

Hinweise des Bundesministeriums der Finanzen zum Entwurf des Berichts haben wir berücksichtigt.

Wir weisen darauf hin, dass wir beabsichtigen, den Bericht nach Abschluss der parlamentarischen Beratungen zu veröffentlichen.

Für Ihre Fragen oder ein Gespräch stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Mähring Dr. Keller

Table.Briefings

BUNDES
RECHNUNGS
HOF

Table Briefings

Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO
an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Information über die Entwicklung des Einzelplans 60 (Allgemeine Finanzverwaltung) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2025 (2. Regierungsentwurf 2025)

19. August 2025

Table.Briefings

Geschäftszeichen: I 2 - 0002342/2. RegE

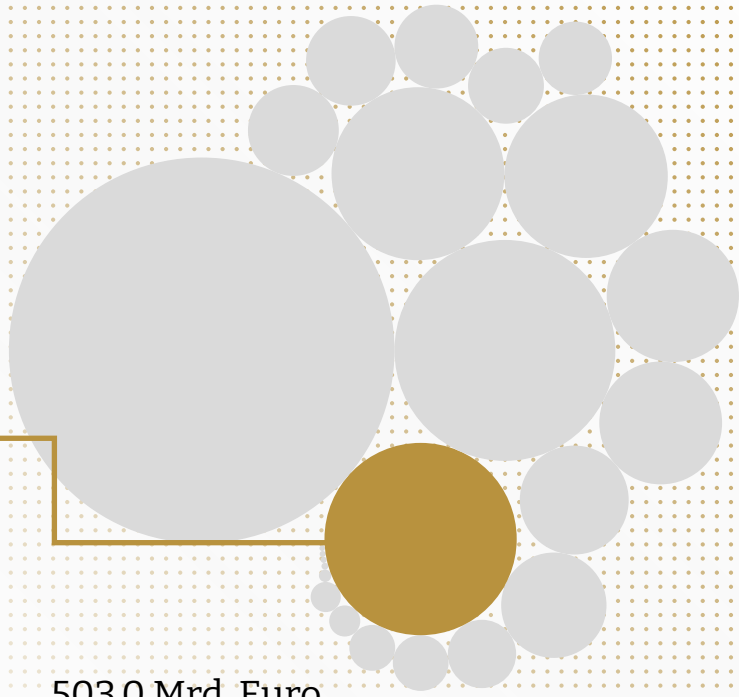
Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Eine Weitergabe an Dritte ist erst möglich, wenn der Bericht vom Parlament abschließend beraten wurde. Die Entscheidung über eine Weitergabe bleibt dem Bundesrechnungshof vorbehalten.

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt. Eine Veröffentlichung ist nicht zulässig.

Haushaltsentwurf 2025
Einzelplan 60

Allgemeine Finanzverwaltung

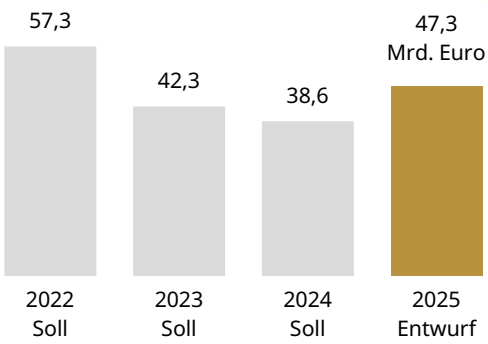
Ausgaben
47,3 Mrd. Euro



503,0 Mrd. Euro
Gesamtentwurf des Bundeshaushalts 2025
Ausgabenverteilung nach Einzelplänen
(ohne Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung)

Table.Briefings

Soll-Entwicklung

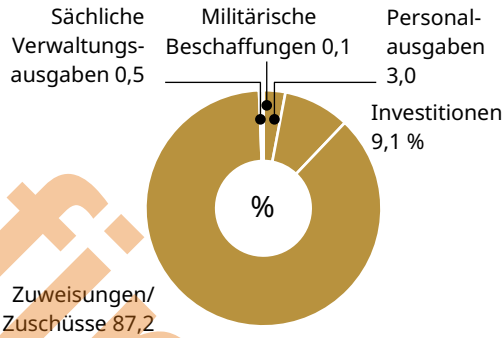


Planstellen & Stellen
500

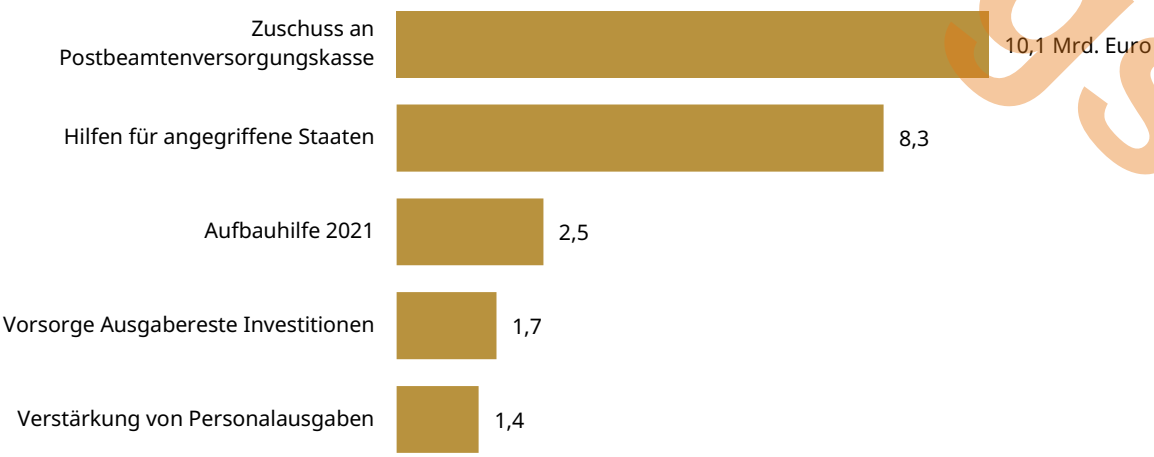
Veränderung zum Vorjahr
+-0

Ausgabenstruktur

nach Hauptgruppen



Wesentliche Ausgaben



Inhaltsverzeichnis

1 Überblick 7

2 Haushaltsstruktur und -entwicklung 9

2.1 Struktur des Einzelplans 60 9

2.2 Einnahmenstruktur und -entwicklung 9

2.3 Ausgabenstruktur und -entwicklung 13

2.4 Neue Titel im Einzelplan 60 15

2.5 Besondere Finanzierungsausgaben 23

3 Wesentliche Einnahmen 27

3.1 Steuern 27

3.2 Negative Einnahmen 35

3.3 Abführung der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben 40

4 Wesentliche Ausgaben 42

4.1 Zuschüsse zur Entlastung beim Strompreis – Kapitel 6002 Titel 683 07 44

4.2 Zuschuss an die Postbeamtenversorgungskasse – Kapitel 6002 Titel 685 01 45

4.3 Ertüchtigung von völkerrechtswidrig angegriffenen Staaten im Bereich Sicherheit, Verteidigung und Stabilisierung – Kapitel 6002 Titel 687 06 46

4.4 Zuweisung an das Sondervermögen „Aufbauhilfe 2021“ – Kapitel 6002 Titel 634 01 48

4.5 Vorsorge Ausgabereste Investitionen – Kapitel 6002 Titel 712 02 48

4.6 Verstärkung von Personalausgaben der Hauptgruppe 4 – Kapitel 6002 Titel 461 71 49

5 Sondervermögen 49

6 Ausblick 52

Table.Briefings

Abkürzungsverzeichnis

A

AA *Auswärtiges Amt*
Artikel-131-Gesetz *Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der unter Artikel 131 des Grundgesetzes fallenden Personen*

B

BImA *Bundesanstalt für Immobilienaufgaben*
BImAG *Gesetz über die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben*
BMF *Bundesministerium der Finanzen*
BMFTR *Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt*
BMVg *Bundesministerium der Verteidigung*
BMWE *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*
BNE *Bruttonationaleinkommen*
BNE-Eigenmittel *Eigenmittel auf Grundlage des Bruttonationaleinkommens*
BStBl. *Bundessteuerblatt*
BZSt *Bundeszentralamt für Steuern*

D

DARP *Deutscher Aufbau- und Resilienzplan*

E

EEG *Erneuerbare-Energien-Gesetz*
EIBReg *Ertüchtigungsinitiative der Bundesregierung, Ertüchtigungsinitiative der Bundesregierung*
ELM *Einheitliches Liegenschaftsmanagement*
EPF *European Peace Facility (Europäische Friedensfazilität), Europäische Friedensfazilität*

F

FAG *Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern*
FiFo-Institut *Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln*

H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*
HRB *Haushaltstechnische Richtlinien des Bundes*

K

KTF *Klima- und Transformationsfonds*

Table.Briefings

M

MFR *Mehrjähriger Finanzrahmen*

O

ÖPNV *Öffentlicher Personennahverkehr*

P

PRGT *Poverty Reduction and Growth Trust – Treuhandfonds für Armutsbekämpfung und Wachstum*

R

Rechnungsprüfungsausschuss *Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages*

RegG *Regionalisierungsgesetz*

Table.Briefings

1 Überblick

Im Einzelplan 60 „Allgemeine Finanzverwaltung“ sind die Steuereinnahmen des Bundes veranschlagt. Neben den Steuereinnahmen werden im Einzelplan 60 auch Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen und aus der Verwertung von sonstigem Kapitalvermögen des Bundes, Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen, der Anteil des Bundes am Reingewinn der Deutschen Bundesbank und die Erhebungskostenpauschale als Einnahmen ausgewiesen. Außerdem wird die Abführung der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) als Verwalterin des Liegenschaftsvermögens des Bundes im Einzelplan 60 veranschlagt.

Die Zuweisungen des Bundes an die Länder im Rahmen des Finanzausgleichs sowie die Mehrwertsteuer-, Bruttonationaleinkommen- (BNE) und Kunststoff-Eigenmittel der Europäischen Union werden als Absetzungen von den Einnahmen (negative Einnahmen) ausgewiesen. In einer eigenen Anlage zum Kapitel 6001 werden auch die nicht den Bundeshaushalt durchlaufenden Eigenmittel der Europäischen Union ausgewiesen, soweit sie ihren Ursprung in Deutschland haben.

Ausgaben, die nicht einem einzelnen Ressort zugeordnet werden können oder den Bund insgesamt betreffen, sind ebenfalls im Einzelplan 60 ausgewiesen. Darin unterscheidet er sich wesentlich von den meisten anderen Einzelplänen, die an Struktur und Aufgaben der Ressorts anknüpfen.

Zu den Ausgaben des Einzelplans 60 gehören Zuschüsse an Versorgungseinrichtungen, Zuweisungen an Sondervermögen sowie Beteiligungen Deutschlands an internationalen und supranationalen Einrichtungen. Des Weiteren sind Leistungen im Zusammenhang mit der deutschen Einheit und Versorgungsleistungen für Leistungsberechtigte, deren Alterssicherungsansprüche keinem bestimmten Geschäftsbereich der Bundesregierung zugerechnet werden können, im Einzelplan 60 veranschlagt.

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat zu diesem Bericht Stellung genommen. Seine Hinweise sind in den Bericht eingeflossen.

Table.Briefings

Tabelle 1

Übersicht über den Einzelplan 60 Allgemeine Finanzverwaltung

	2023 Soll	2023 Ist[a]	Differenz Ist-Soll[b]	2024 Soll	2025 Entwurf	Änderung zu 2024
	in Mio. Euro					*in %*
Einnahmen	411 703,8	405 474,3	-6 229,5	410 877,9	395 359,4	-3,8
⁒ Münzeinnahmen	248,0	180,6	-67,4	161,0	119,0	-26,1
⁒ Entnahme aus Rücklage	40 511,8	37 542,7	-2 969,2	10 165,8	-	-100,0
Bereinigte Einnahmen gemäß § 82 Nummer 2 BHO	370 944,0	367 751,1	-3 192,9	400 551,1	395 240,4	-1,3
→ Steuern (Kapitel 6001)	358 126,0	356 082,4	-2 043,6	377 613,0	386 843,0	2,4
→ Allgemeine Bewilligungen (Kapitel 6002)	50 267,7	46 095,5	-4 175,2	31 011,2	6 038,7	-80,5
→ Leistungen im Zusammenhang mit der Deutschen Einheit (Kapitel 6003)	20,0	18,2	-1,8	16,9	14,4	-14,8
→ Bundesimmobilienangelegenheiten (Kapitel 6004)	2 395,3	2 396,1	0,7	1 380,3	1 558,2	12,9
→ Sonstige Versorgungsausgaben (Kapitel 6067)	894,8	885,2	-9,7	856,5	905,1	5,7
Ausgaben	42 257,9	25 657,5	-16 600,4	38 645,3	47 288,7	22,4
⁒ Zuführungen an Rücklage	-	-	-	-	-	-
Bereinigte Ausgaben gemäß § 82 Nummer 2 BHO	42 257,9	25 657,5	16 600,4	38 645,3	47 288,7	22,4
→ Allgemeine Bewilligungen (Kapitel 6002)	39 577,1	23 111,9	-16 465,2	35 946,5	44 451,7	23,7
→ Leistungen im Zusammenhang mit der Deutschen Einheit (Kapitel 6003)	191,5	108,0	-83,5	172,5	171,7	-0,5
→ Bundesimmobilienangelegenheiten (Kapitel 6004)	-	-	-	52,8	35,5	-32,8
→ Sonstige Versorgungsausgaben (Kapitel 6067)	2 489,3	2 437,7	-51,6	2 473,5	2 629,9	6,3
Verpflichtungsermächtigungen	25 753,1[c]	8 940,2	-16 812,8	9 821,8	16 706,2	70,1
	Planstellen/Stellen					*in %*
Personal	500	7[d]		500	500	-

Erläuterung:
[a] Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen.
[b] Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
[c] Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.
[d] Ist-Besetzung zum Stichtag 1. Oktober 2023.

Table.Briefings

Quelle: Haushaltsrechnung 2023; Haushaltsplan 2024; 2. Regierungsentwurf 2025.

2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

2.1 Struktur des Einzelplans 60

Der Einzelplan 60 gliedert sich in fünf Kapitel. Tabelle 2 gibt einen Überblick über die Kapitel des Einzelplans und ihre Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen.

Tabelle 2

Struktur des Einzelplans 60

Kapitel	Bezeichnung	Einnahmen (Soll 2025)	Ausgaben (Soll 2025)	Verpflichtungs-ermächtigungen (2025)
		in Mio. Euro		
Einzelplan 60		395 359,4	47 288,7	16 706,2
6001	Steuern	386 843,0	-	-
6002	Allgemeine Bewilligungen	6 038,7	44 451,7	16 666,2
6003	Leistungen in Zusammenhang mit der deutschen Einheit	14,4	171,7	-
6004	Bundesimmobilienangelegenheiten	1 558,2	35,5	40,0
6067	Sonstige Versorgungsausgaben	905,1	2 629,9	-

Quelle: 2. Regierungsentwurf 2025.

2.2 Einnahmenstruktur und -entwicklung[1]

Die Steuereinnahmen sind die Haupteinnahmequelle des Bundes. Sie bilden den Schwerpunkt des Einzelplans 60. Im 2. Regierungsentwurf 2025 sind 97,8 % der Einnahmen des Einzelplans 60 (386,8 Mrd. Euro) steuerbedingt. Bezogen auf den Gesamthaushalt finanzieren die veranschlagten Steuereinnahmen 76,9 % der für das

[1] Die nachstehende Analyse beruht auf den Angaben und Zahlen des 2. Regierungsentwurfs für den Bundeshaushalt 2025.

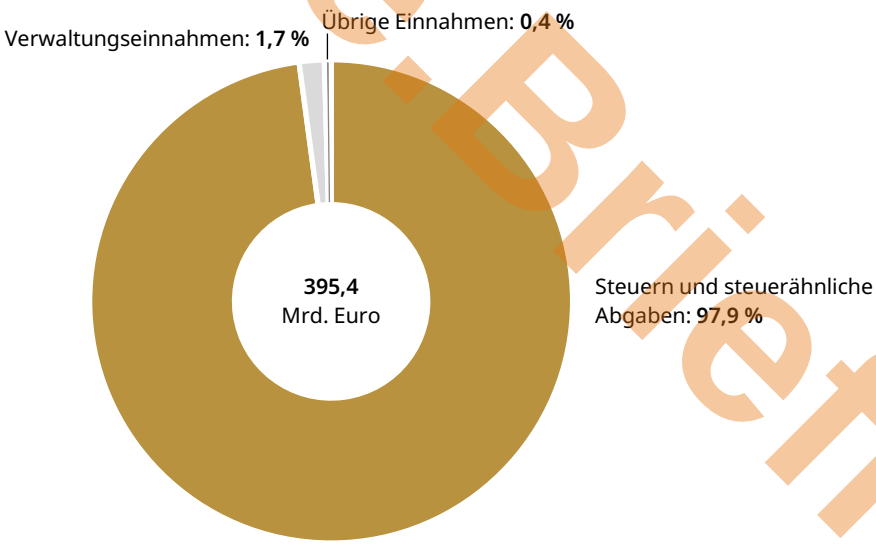
Table.Briefings

Haushaltsjahr 2025 geplanten Ausgaben. Neben den Steuereinnahmen sind im Einzelplan 60 noch Münzeinnahmen (119 Mio. Euro), Verwaltungseinnahmen (6,6 Mrd. Euro) und übrige Einnahmen (1,8 Mrd. Euro) veranschlagt. Zusammen tragen sie 2,2 % der Einnahmen des Einzelplans 60 bei. Bezogen auf den Gesamthaushalt werden 78,6 % der für das Haushaltsjahr 2025 geplanten Ausgaben durch die veranschlagten Einnahmen des Einzelplans 60 gedeckt. Der restliche Finanzierungsbedarf des Bundeshaushalts wird durch die Nettokreditaufnahme (Einzelplan 32; 16,3 %) und die Verwaltungseinnahmen der Ressorts (5,1 %) aufgebracht.

Abbildung 1

Steuereinnahmen dominieren die Einnahmen

98 % der Einnahmen des Einzelplans 60 bestehen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben. Nur ein geringer Anteil von 2 % stammt aus anderen Quellen wie z. B. den Einnahmen aus Zuschüssen der Europäischen Union und Gewinnen aus Unternehmen und Beteiligungen.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: 2. Regierungsentwurf 2025.

Gegenüber dem Soll 2024 sind die Steuereinnahmen um 9,2 Mrd. Euro höher angesetzt. Der Großteil des Aufwuchses entsteht durch Mehreinnahmen bei den Bundessteuern. Sie steigen um 3,4 Mrd. Euro auf 84,1 Mrd. Euro. Hier werden insbesondere höhere Einnahmen bei der Energiesteuer (+2,08 Mrd. Euro), der Versicherungsteuer (+1,95 Mrd. Euro) und der Tabaksteuer (+1,27 Mrd. Euro) erwartet. Dem stehen allerdings Mindereinnahmen bei der Stromsteuer (-2,35 Mrd. Euro) gegenüber. Bei den Gemeinschaftsteuern sind mit 330,7 Mrd. Euro gegenüber dem Vorjahr 2,8 Mrd. Euro

Table.Briefings

mehr veranschlagt. Die an die Europäische Union abzuführenden Eigenmittel sinken um 1,7 Mrd. Euro.

Abgaben an die Länder sieht der 2. Regierungsentwurf 2025 im Umfang von 36,5 Mrd. Euro vor. Das sind 2,3 Mrd. Euro mehr, als im Haushalt 2024 vorgesehen sind. Der Mehrbetrag ist insbesondere auf erstmalig veranschlagte Leistungen des Bundes aufgrund des „Dritten Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung“ (1,9 Mrd. Euro) zurückzuführen. Die Bundesergänzungszuweisungen nach § 11 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG) steigen um 503 Mio. Euro, denen Minderausgaben bei den Regionalisierungsmitteln von 164 Mio. Euro gegenüberstehen.

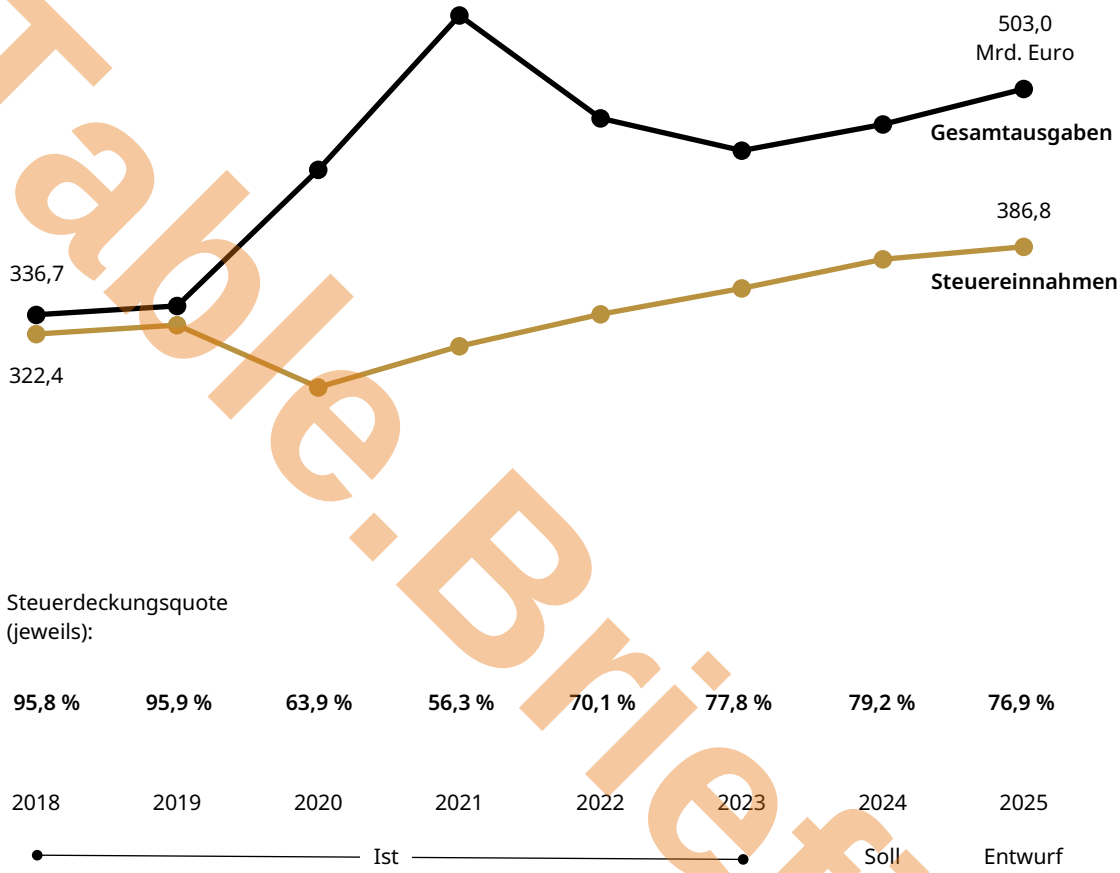
Nach den Planzahlen des 2. Regierungsentwurfs 2025 sinkt die Steuerdeckungsquote gegenüber dem Vorjahr (-2,3 %-Punkte). Sie liegt damit 19 %-Punkte unter dem Vor-Krisen-Jahr 2019. Die bisherige langsame Entwicklung hin zum Vor-Krisen-Wert ist somit unterbrochen (vgl. Abbildung 2). Die neue Verschuldungsmöglichkeit über die sogenannte Bereichsausnahme lässt erwarten, dass die Vor-Krisen-Steuerquote auf Jahre hinaus nicht mehr erreicht wird. Hinzu kommen weitere schuldenfinanzierte Ausgaben durch das Sondervermögen „Infrastruktur und Klimaneutralität“, die bei der Ermittlung der haushaltsbezogenen Steuerdeckungsquote nicht erfasst werden, da es sich um ein Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung handelt.

Table.Briefings

Abbildung 2

Deckungslücke vergrößert sich wieder leicht

Die Deckungslücke des Jahres 2025 steigt gegenüber dem Vorjahr um 2,3 %-Punkte. Mit 116,2 Mrd. Euro ist die Lücke gegenüber dem Vor-Krisen-Jahr 2019 achtmal so groß.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen 2018 bis 2023; Haushaltsplan 2024; 2. Regierungsentwurf 2025.

Ein Teil der verbleibenden Deckungslücke von 116,2 Mrd. Euro zwischen den geplanten Ausgaben und den erwarteten Steuereinnahmen soll durch die sonstigen Einnahmen des Einzelplans 60 finanziert werden. Die sonstigen Einnahmen des Einzelplans 60 decken 7,4 % der Deckungslücke ab. Tabelle 3 gibt einen Überblick über die wesentlichen sonstigen Einnahmen.

Table.Briefings

Tabelle 3

Wesentliche sonstige Einnahmen des Einzelplans 60

Kapitel/Titel	Bezeichnung	Einnahmen 2025
		in Mio. Euro
Einzelplan 60		8 516,4
darunter:		
→ 6002/119 04	Einnahmen aus der Abwicklung des Wirtschaftsstabilisierungsfonds Energie	2 570,8
→ 6002/266 01	Erhebungskostenpauschale	1 525,0
→ 6004/121 01	Abführung der BImA	1 500,0
→ 6002/121 01	Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen	1 395,0
→ 6002/131 01	Erlöse aus der Vergabe von Frequenzen	518,0

Quelle: 2. Regierungsentwurf 2025.

2.3 Ausgabenstruktur und -entwicklung

Die Ausgaben des Einzelplans 60 sollen im Haushaltsjahr 2025 um 8,6 Mrd. Euro (22,4 %) gegenüber den Vorjahresausgaben steigen. Der Anstieg ist im Wesentlichen auf die Halbierung der Globalen Minderausgabe von 8 Mrd. Euro auf 4 Mrd. Euro zurückzuführen. Auch die neu ausgewiesene Vorsorge für Ausgabereste bei Investitionen (1,7 Mrd. Euro) und die Anhebung der Ausgaben zur Ertüchtigung von Partnerstaaten und von völkerrechtswidrig angegriffenen Staaten im Bereich Sicherheit, Verteidigung und Stabilisierung (zusammen +1,2 Mrd. Euro)[2] tragen zum Ausgabenanstieg im Einzelplan 60 bei.

Der Schwerpunkt der Ausgaben liegt im Kapitel 6002 (Allgemeine Bewilligungen), in dem 94,4 %[3] der Ausgaben des Einzelplans etatisiert sind. Bei den im Kapitel 6002 veranschlagten Ausgaben handelt es sich im Wesentlichen um solche, die in die Zuständigkeit mehrerer Ressorts fallen oder die keinem bestimmten Ressort zugeordnet werden können. Die Bewirtschaftung einzelner Titel des Einzelplans hat das BMF den fachlich zuständigen Ressorts übertragen.

[2] Der bisherige Titel „Ertüchtigung von Partnerstaaten im Bereich Sicherheit, Verteidigung und Stabilisierung“ ist im 2. Regierungsentwurf 2025 in einen Titel für Partnerstaaten (6002/687 03) und eine Bereichsausnahme für völkerrechtswidrig angegriffene Staaten (6002/687 06) aufgespalten worden. Die Ansätze beider Titel übersteigen zusammen den Ansatz für Partnerstaaten im Haushalt 2024 um 1,2 Mrd. Euro.

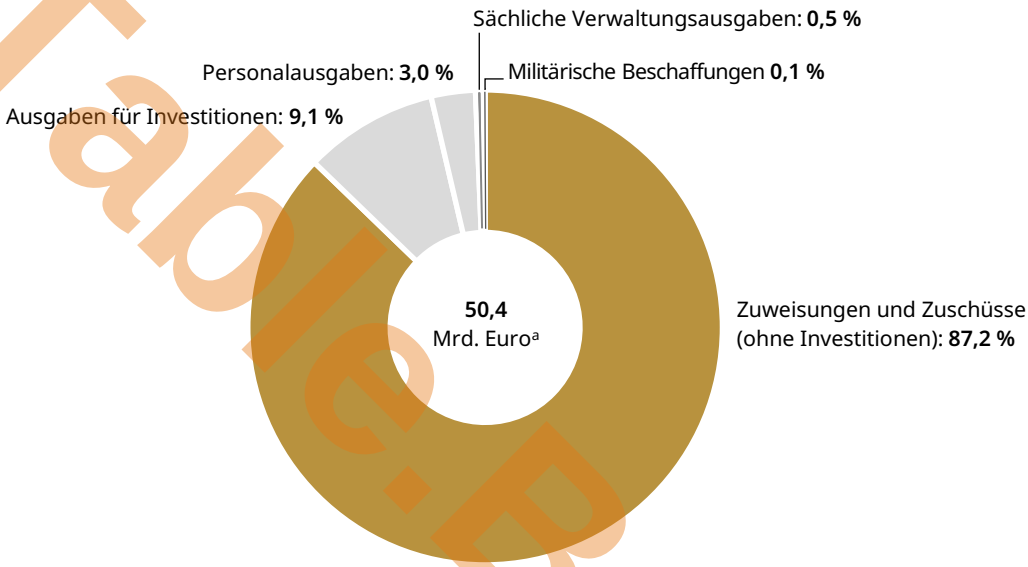
[3] Berechnet auf der Grundlage aller Ausgaben ohne Berücksichtigung der besonderen Finanzierungsausgaben (Globale Minderausgabe; Ausgabemittel zur Restedeckung).

Table.Briefings

Abbildung 3

Ausgaben des Einzelplans 60 durch Zuweisungen und Zuschüsse geprägt

Neben den Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse spielen noch die Ausgaben für Investitionen und die Personalausgaben eine größere Rolle.



Erläuterung: [a] Ausgaben ohne besondere Finanzierungsausgaben. Die besonderen Finanzierungsausgaben betragen -3,1 Mrd. Euro. Daraus resultieren die im 2. Regierungsentwurf 2025 geringer ausgewiesenen Gesamtausgaben des Einzelplans 60 von 47,3 Mrd. Euro. Zur Berechnung der besonderen Finanzierungsausgaben siehe Tz. 2.5, Tabelle 4.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: 2. Regierungsentwurf 2025.

Bezogen auf den gesamten Einzelplan 60 liegt der Schwerpunkt der Ausgaben mit 43,9 Mrd. Euro (87,2 %) bei den Zuweisungen und Zuschüssen. Davon sind 41,2 Mrd. Euro im Kapitel 6002 (Allgemeine Bewilligungen) etatisiert. Darunter fallen die Entlastungen bei den Strompreisen (17,5 Mrd. Euro), Zuschüsse an Rentenversicherungsträger (10,1 Mrd. Euro), Unterstützung von Partnerstaaten (8,7 Mrd. Euro), Zuweisungen an Sondervermögen (2,5 Mrd. Euro) sowie Erstattungen für Kreditausfälle an die Kreditanstalt für Wiederaufbau (1,4 Mrd. Euro). Weitere Erstattungen an Sozialversicherungsträger (2,5 Mrd. Euro) sind in Kapitel 6067 (Sonstige Versorgungsausgaben) ausgewiesen.

Den zweitgrößten Ausgabenposten im Einzelplan 60 bilden die Ausgaben für Investitionen mit 4,6 Mrd. Euro (9,1 %). Damit sind 7,3 % der im Bundeshaushalt 2025 insgesamt vorgesehenen Investitionsausgaben im Einzelplan 60 etatisiert. Auf die Vorsorge für Ausgabereste bei Investitionen entfallen 37 % (1,7 Mrd. Euro) der im Einzelplan 60

Table.Briefings

veranschlagten investiven Mittel. Mit der Veranschlagung wird ermöglicht, Ausgabereste bei Titeln der Hauptgruppen 7 und 8 ohne Gegenfinanzierung durch Einsparungen an anderer Stelle zu decken. Weitere 2,2 Mrd. Euro investiver Mittel sind zur Förderung der Kohleregionen gemäß Strukturstärkungsgesetz eingeplant.

Für Personalausgaben sind 1,46 Mrd. Euro (3,0 %) veranschlagt. Hiervon entfallen 1,43 Mrd. Euro auf Kapitel 6002 Titel 461 71 „Verstärkung von Personalausgaben der Hgr. 4“. Aus diesem Titel können die Personalmittel in den anderen Einzelplänen verstärkt werden, z. B. um Mehrbedarfe aufgrund von Tarifsteigerungen auszugleichen. Die restlichen Personalausgaben fallen im Wesentlichen für Versorgungsleistungen an, die verdrängte Angehörige des öffentlichen Dienstes[4], Angehörige aufgelöster Dienststellen, Berufssoldaten der früheren Wehrmacht und berufsmäßige Angehörige des früheren Reichsarbeitsdienstes sowie Angehörige von Militär und Verwaltung der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik erhalten. Die Mittel hierfür sind im Kapitel 6067 veranschlagt. Dort werden 55,1 Mio. Euro für Personalausgaben ausgewiesen. Hiervon entfallen 27,3 Mio. Euro auf Versorgungsleistungen für Anspruchsberechtigte, deren Ansprüche aus der vorkonstitutionellen Zeit[5] herrühren, und 27,9 Mio. Euro auf Anspruchsberechtigte aus dem Beitrittsgebiet.

Von den übrigen Ausgaben des Einzelplans entfallen 268,8 Mio. Euro (0,5 %) auf sächliche Verwaltungsausgaben und 60 Mio. Euro (0,1 %) auf den Beitrag zur Beschaffung von Verteidigungssystemen für Israel.

2.4 Neue Titel im Einzelplan 60

2.4.1 Mindeststeuer – Kapitel 6001 Titel 019 01

Mit dem Regierungsentwurf 2025 weist das BMF erstmalig einen Titel für Einnahmen aus der Mindeststeuer aus. Der Titel enthält keinen Mittelansatz (Leertitel).

Das zum 28. Dezember 2023 in Kraft getretene Gesetz[6] soll eine globale Mindestbesteuerung sicherstellen und dadurch künftig Gewinnverschiebungen in Niedrigsteuerländer verhindern und dem schädlichem Steuerwettbewerb entgegenwirken.

International tätige Unternehmen, die in Deutschland gelegene Geschäftseinheiten unterhalten, und mit einem Jahresumsatz von mehr als 750 Mio. Euro sollen mindestens

[4] Angehörige einer Dienststelle des Deutschen Reiches oder einer anderen Gebietskörperschaft außerhalb des Bundesgebietes, die aus anderen als beamten- oder tarifrechtlichen Gründen gezwungen waren, ihren Dienst aufzugeben.

[5] Dieses betrifft die ehemaligen Beamten, Angestellten und Arbeiter der Reichsverwaltung und der Zonenverwaltung sowie die Berufssoldaten der früheren Wehrmacht und die berufsmäßigen Angehörigen des früheren Reichsarbeitsdienstes einschließlich der Hinterbliebenen.

[6] Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2022/2523 des Rates zur Gewährleistung einer globalen Mindestbesteuerung und weiterer Begleitmaßnahmen (Mindestbesteuerungsrichtlinie-Umsetzungsgesetz – MinBestRL-UmsG) vom 21. Dezember 2023 (BGBl. I 2023, Nummer 397 vom 27. Dezember 2023), (zuletzt abgerufen am 18. Juli 2025).

Table.Briefings

15 % Steuern zahlen. Weitere Voraussetzungen legt das Gesetz fest. Künftig sollen sämtliche Gewinne, die ein Konzern weltweit erwirtschaftet, mit 15 % besteuert werden – unabhängig davon, wo sie entstehen. Bislang zahlten diejenigen Tochterunternehmen des Konzerns, die in Steueroasen sitzen, kaum Steuern und der Gesamtkonzern profitierte davon.

2.4.2 Gesetz für ein steuerliches Investitionssofortprogramm zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland – Kapitel 6001 Titelgruppe 01 Titel 011 11

Das Gesetz[7] für ein steuerliches Investitionssofortprogramm zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland sieht als Maßnahmen insbesondere die als „Investitions-Booster" bezeichneten Abschreibungsmöglichkeiten auf bewegliche Wirtschaftsgüter sowie die schrittweise Senkung des Körperschaftsteuersatzes vor. Vorgesehen ist darüber hinaus eine stärkere steuerliche Förderung von Elektrofahrzeugen sowie die Ausweitung der steuerlichen Forschungszulage. Aufgrund des Gesetzes rechnet die Bundesregierung mit geringeren Steuereinnahmen. Der Titel berücksichtigt die voraussichtliche Einnahmeminderung für das Kassenjahr 2025.

2.4.3 Drittes Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung (KiQuTG) – Kapitel 6001 Titelgruppe 01 Titel 015 11

Das Gesetz vom 21. November 2024[8] sieht in Artikel 3 die fortgesetzte bundesweite Weiterentwicklung der Qualität der Kindertagesbetreuung und Angleichung der Qualitätsniveaus der Länder vor. Mit einer stärkeren Fokussierung auf dafür besonders wichtige Handlungsfelder werden bundesweite Standards angestrebt. Auch die amtliche Kinder- und Jugendhilfestatistik soll angepasst werden.

Zum Ausgleich für Belastungen der Länder werden die Anteile des Bundes und der Länder an der Umsatzsteuer verändert. Der Anteil des Bundes verringert sich zugunsten der Länder im Jahr 2025 um knapp 2 Mrd. Euro.[9] Die Veränderung der Anteile tritt erst in Kraft, wenn alle Länder und der Bund die Verträge nach § 4 Absatz 2 KiTa-Qualitäts- und Teilhabeverbesserungsgesetzes in der am 1. Januar 2025 geltenden Fassung geändert haben. Zum Zeitpunkt der Steuerschätzung von Mai 2025 lagen diese

[7] Gesetz für ein steuerliches Investitionssofortprogramm zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland vom 14. Juli 2025 [BGBl. I 2025, Nummer 161.

[8] Gesetz zur periodengerechten Veranschlagung von Zinsausgaben im Rahmen der staatlichen Kreditaufnahme und Drittes Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung vom 21. November 2024 (BGBl. I 2024, Nummer 361)

[9] Artikel 4 Nummer 2 des Gesetzes zur periodengerechten Veranschlagung von Zinsausgaben im Rahmen der staatlichen Kreditaufnahme und Drittes Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung vom 21. November 2024 (BGBl. I 2024, Nummer 361).

Table.Briefings

Voraussetzungen nicht vor. Die steuerlichen Auswirkungen werden in Höhe von knapp 2 Mrd. Euro als Mindereinnahmen berücksichtigt.

2.4.4 Nicht-strukturelle Rückflüsse von notlagenkreditfinanzierten Ausgaben – Kapitel 6002 Titel 119 06 (Leertitel)

Der Titel wurde erstmals im Haushaltsvollzug 2024 außerplanmäßig ausgebracht.[10] Einnahmen aus Rückflüssen aus zuvor aus Notlagenkrediten finanzierten Maßnahmen sollen hierin abgebildet werden.

Abweichend vom Haushaltsgrundsatz der Gesamtdeckung dienen Mehreinnahmen zweckgebunden der Deckung der Mehrausgaben bei Titel: Kapitel 3201 Titel 595 01. Sie fließen damit direkt in die Tilgung der im Rahmen der entsprechenden Notlagenkreditermächtigung erfolgten Kreditaufnahme. Der Einnahme-Betrag für das Jahr 2024 beträgt 8,5 Mrd. Euro[11]. Für das Haushaltsjahr 2025 ist kein Mittelansatz veranschlagt.

2.4.5 Tilgung des Darlehens an den Poverty Reduction and Growth Trust (PRGT) – Kapitel 6002 Titel 186 01

Der PRGT ist ein vom Internationalen Währungsfonds (IWF) verwalteter Treuhandfonds. Daraus werden einkommensschwachen Ländern günstige Darlehen zur Armutsbekämpfung und Wachstumsförderung sowie in besonderen Notlagen zur Verfügung gestellt.

Deutschland beteiligte sich mit einem Beitrag von 3 Mrd. Euro am PRGT, der in drei Tranchen ausgezahlt wurde.[12] Für zu erwartende Tilgungszahlungen sind Einnahmen in Höhe von 3,9 Mio. Euro veranschlagt.

Table.Briefings

[10] Haushaltsvermerk: Mehreinnahmen sind in entsprechender Berücksichtigung der durch Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 festgelegten Grundsätze für aus Notlagemitteln in Vorjahren finanzierte Rückflüsse zweckgebunden. Sie dienen nur zur Leistung der Mehrausgaben bei folgendem Titel: Kapitel 3201 Titel 595 01.

[11] Haushaltsrechnung des Bundes 2024, Kapitel 6002 Titel 119 06.

[12] Der Beitrag von 3 Mrd. Euro wurde in den Haushaltsjahren 2021 bis 2023 verteilt als Darlehen gestellt. Folgende Ausgaben wurden bei Kapitel 6002 Titel 866 21 geleistet:
Haushaltsjahr 2021 (Ist): 1,23 Mrd. Euro,
Haushaltsjahr 2022 (Ist): 1,23 Mrd. Euro,
Haushaltsjahr 2023 (Ist): 0,55 Mrd. Euro.
Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages – Information über die Entwicklung des Einzelplans 60 (Allgemeine Finanzverwaltung) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2024 vom 9. Oktober 2023, Gz.: I 2 - 0001798.

2.4.6 Einnahmen aus Zuschüssen der Europäischen Friedensfazilität zu besonderen Maßnahmen im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Verteidigung – Kapitel 6002 Titel 272 03

Die Europäische Friedensfazilität (European Peace Facility/EPF) ist ein Instrument zur Finanzierung von militärischen Unterstützungsmaßnahmen der Europäischen Union außerhalb des EU-Haushalts. Sie wurde im Jahr 2021 eingerichtet. Sie umfasst insbesondere die gemeinsamen Kosten militärischer Einsätze im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik und sogenannter Unterstützungsmaßnahmen für Drittstaaten.

Für das Haushaltsjahr 2025 sind bei dem Titel keine Mittel veranschlagt. Mehreinnahmen dienen nur zur Leistung der Mehrausgaben bei Titel 687 06. Sie sind wegen bindender Vorgaben der Europäischen Union zweckgebunden.

(Vgl. Tz. 4.3 „Ertüchtigung von Partnerstaaten im Bereich Sicherheit, Verteidigung und Stabilisierung" – Kapitel 6002 Titel 687 03 und Titel 687 06).

2.4.7 Verstärkung von Ausgaben zur Fortführung der Datenlabore – Kapitel 6002 Titel 532 05

Der Titel mit einem Ansatz von 13 Mio. Euro dient der Verstärkung von Ausgaben für die im Deutschen Aufbau- und Resilienzplan (DARP) enthaltene Maßnahme zur Gründung und Implementierung von Datenlaboren. Die bisherige Finanzierung aus dem Konjunkturpaket steht im Haushaltsjahr 2025 nicht mehr zur Verfügung. Zur Fortführung der Aufgabe dienen Mittel aus dem Einzelplan 60.

Ziel der Datenstrategie der Bundesregierung ist u. a. der Aufbau einer Daten- und Datenanalysekompetenz. In jedem Ressort und dem Bundeskanzleramt sollen in eigener Verantwortung interne Datenlabore etabliert werden. Diese sollen u. a. als sogenannte Anker- und Andockpunkte für Wirtschaft, Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Gebietskörperschaften fungieren. Sämtliche Datenbestände in allen Bundesbehörden sollen erfasst und in einem bundesweiten Datenatlas zusammengeführt, kontinuierlich gepflegt und weiterentwickelt werden.[13]

2.4.8 Zuschüsse zur Entlastung beim Strompreis – Kapitel 6002 Titel 683 07

Die Mittel für die Zuschüsse zur Entlastung des Strompreises waren bisher im Wirtschaftsplan des Klima- und Transformationsfonds (KTF) veranschlagt.[14] Ab dem Haushaltsjahr 2025 werden sie im Bundeshaushalt etatisiert. Im Gegenzug entfallen die

[13] DARP, Teil 2.1, S. 355.
[14] Siehe Bundeshaushalt 2024, Kapitel 6002, Anlage 3, Titel 683 07.

Table Briefings

Zuweisungen des Kernhaushalts an den KTF[15]. Die Bundesregierung hatte im August 2024 mit der Aufstellung des 1. Regierungsentwurfs 2025 des Wirtschaft- und Finanzplans für den KTF beschlossen, dass es ab 2027 zu Zuführungen des KTF an den Kernhaushalt kommen soll. Im Rahmen der Aufstellung des Finanzplans 2027 bis 2029 hat sie nun beschlossen, dass diese Zuführungen des KTF an den Kernhaushalt entfallen.

Aus den Mitteln wird der Finanzierungsbedarf der Übertragungsnetzbetreiber zur Förderung der Erneuerbaren Energien beglichen.[16] Zuvor wurde der Finanzierungsausgleich über eine von den Verbrauchern zu zahlende Umlage erhoben. Die EEG-Umlage wurde nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) zum 1. Januar 2023 abgeschafft. Für das Haushaltsjahr 2025 sind 17,2 Mrd. Euro bei dem Titel veranschlagt. Die Mittel werden vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE) bewirtschaftet. (Vgl. Tz. 4.1 Zuschüsse zur Entlastung beim Strompreis – Kapitel 6002 Titel 683 07).

2.4.9 Ertüchtigung von völkerrechtswidrig angegriffenen Staaten im Bereich Sicherheit, Verteidigung und Stabilisierung – Kapitel 6002 Titel 687 06

In dem neuen Titel 687 06 sind Mittel von 8,3 Mrd. Euro für die Ertüchtigungsinitiative der Bundesregierung (EIBReg) und die deutschen Pflichtbeiträge für Unterstützungsmaßnahmen der EPF für völkerrechtswidrig angegriffene Staaten veranschlagt. Die Mittel betreffen die Unterstützung für die Ukraine. Der Titel fällt unter den sachlichen Anwendungsbereich der Bereichsausnahme der Schuldenregel hinsichtlich der Hilfe für völkerrechtswidrig angegriffene Staaten. (Vgl. Tz. 4.3 Ertüchtigung von völkerrechtswidrig angegriffenen Staaten im Bereich Sicherheit, Verteidigung und Stabilisierung – Kapitel 6002 Titel 687 06).

2.4.10 Vorsorge Ausgabereste Investitionen – Kapitel 6002 Titel 712 02

Für das Haushaltsjahr 2025 ist eine Vorsorge zur Deckung von Ausgaberesten bei Investitionen vorgesehen. Dafür sind im Haushaltsjahr 2025 1,7 Mrd. Euro veranschlagt.

Im Haushaltsjahr 2024 war eine solche Vorsorge nicht veranschlagt. Im Bundeshaushaltsplan 2023, Kapitel 6002 Titel 712 02 (Vorsorge Ausgabereste Investitionen) waren für diesen Zweck 1,3 Mrd. Euro veranschlagt.

[15] Kapitel 6002 Titel 614 01.
[16] Die Übertragungsnetzbetreiber haben einen gesetzlichen Anspruch gegen den Bund auf Ausgleich der Ausgaben, die sie nach dem EEG haben.

Table.Briefings

2.4.11 Maßnahmen zur Stärkung der Kohleregionen aus dem Geschäftsbereich des BMWE[17] – Kapitel 6002 Titel 893 43

In der Titelgruppe 04 „Maßnahmen zur Förderung der Kohleregionen gemäß Strukturstärkungsgesetz“ werden die Mittel für die durch das Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen[18] vorgesehenen Struktur- und Finanzhilfen bereitgestellt, die die zuständigen Ressorts zur Deckung der Ausgaben für die in diesem Gesetz benannten Maßnahmen der Strukturstärkung heranziehen können.

Die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen sind bei den entsprechenden Titeln des Einzelplans 09 zu buchen.

Die dem BMWE zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel beinhalten auch Mittel gemäß § 15 der Verwaltungsvereinbarung zur Durchführung der Strukturhilfen gemäß Kapitel 2 des Investitionsgesetzes Kohleregionen (InvKG) vom 9. August 2021.

2.4.12 Maßnahmen zur Stärkung der Kohleregionen aus dem Geschäftsbereich des BMV[19] – Kapitel 6002 Titel 893 45

Die Ausgaben sind in der Titelgruppe 04 „Maßnahmen zur Förderung der Kohleregionen gemäß Strukturstärkungsgesetz“ zusammengefasst (vgl. Tz. 2.4.11).

Die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen sind bei den entsprechenden Titeln des Einzelplans 12 zu buchen.

2.4.13 Maßnahmen zur Stärkung der Kohleregionen aus dem Geschäftsbereich des BMUKN[20] – Kapitel 6002 Titel 893 47

Die Ausgaben sind in der Titelgruppe 04 „Maßnahmen zur Förderung der Kohleregionen gemäß Strukturstärkungsgesetz“ zusammengefasst (vgl. Tz. 2.4.11).

Die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen sind bei den entsprechenden Titeln des Einzelplans 16 zu buchen.

Table.Briefings

[17] Das BMWE erhielt diese Bezeichnung mit Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 6. Mai 2025.
[18] Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen vom 8. August 2020 (BGBl. I, S. 1795).
[19] Das Bundesministerium für Verkehr (BMV) erhielt diese Bezeichnung mit Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 6. Mai 2025.
[20] Das Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMUKN) erhielt diese Bezeichnung mit Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 6. Mai 2025. Damit sind auch Änderungen der Zuständigkeiten verbunden.

2.4.14 Maßnahmen zur Stärkung der Kohleregionen aus dem Geschäftsbereich des BMFTR – Kapitel 6002 Titel 893 48

Die Ausgaben sind in der Titelgruppe 04 „Maßnahmen zur Förderung der Kohleregionen gemäß Strukturstärkungsgesetz“ zusammengefasst (vgl. Tz. 2.4.11).

Die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen sind bei den entsprechenden Titeln des Einzelplans 30 zu buchen.

Das Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt (BMFTR) erhielt diese Bezeichnung mit Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 6. Mai 2025. Damit sind auch Änderungen der Zuständigkeiten verbunden.

2.4.15 Wirtschaftsplan des Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ (neue Titel) – Kapitel 6002 (6092)

Der Bundesrechnungshof hat den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) mit einem gesonderten Bericht zum Wirtschaftsplan des „Energie- und Klimafonds“ (2. Regierungsentwurf 2025) unterrichtet.[21]

2.4.16 Wirtschaftsplan des Sondervermögens "Infrastruktur und Klimaneutralität“ – Kapitel 6002 (6093)

Das neue Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität wird von den Ressorts bewirtschaftet. Informationen hierzu enthalten die Berichte des Bundesrechnungshofes über die Entwicklung der Einzelpläne für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2025.

2.4.17 Wirtschaftsplan des Sondervermögens "Aufbauhilfe 2021" – Kapitel 6002 (6098) 972 01 Globale Minderausgabe

Der im Sondervermögen „Aufbauhilfe 2021“ neu aufgenommene Titel soll die Haushaltsvorsorge für erfahrungsgemäß nicht in Anspruch genommene Ausgabeermächtigungen für den Haushaltsausgleich abbilden (sog. Bodensatz-GMA).

Die Erwirtschaftung der Globalen Minderausgabe kann auch durch Mehreinnahmen erfolgen, sofern die Mehreinnahmen nicht zur Deckung von Mehrausgaben bei anderen Titeln verwendet werden.

[21] Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages für die Beratungen zum zweiten Entwurf des Wirtschaftsplans 2025 des Klima- und Transformationsfonds vom 17. Juli 2025, Gz.: III 1 - 0002262 - III.

Table.Briefings

2.4.18 Leistungen im Zusammenhang mit der deutschen Einheit: Unterstützungsleistungen für Opfer politischer Verfolgung in der SBZ/DDR in Härtefällen – Kapitel 6003 Titel 685 04

Gegenüber dem 1. Regierungsentwurf 2025 wurde der Titel mit einem Ansatz von 1 Mio. Euro und einem Haushaltsvermerk zur Übertragung von Ausgaben neu ausgebracht.

Um in Härtefällen Unterstützung leisten zu können, sieht das Gesetz zur Verbesserung rehabilitierungsrechtlicher Vorschriften für Opfer der politischen Verfolgung in der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 25. Februar 2025 (BGBl. 2025 I Nummer 63) die Einrichtung eines bundesweiten Härtefallfonds durch Schaffung eines neuen Haushaltstitels vor.

2.4.19 Fürsorgeleistungen – Kapitel 6067 Titel 443 .1

Im Kapitel 6067 wird in drei Titelgruppen der Titel 443 .1 als Leertitel ausgebracht. Hierbei handelt es sich um einen Festtitel, dessen Titelnummer und Zweckbestimmung gemäß Nummer 4.2 der Haushaltstechnischen Richtlinien des Bundes (HRB) bindend ist. Die Zweckbestimmung des Titels lautet „Fürsorgeleistungen einschließlich Inanspruchnahme von besonderen Fachdiensten/-kräften“.

Gemäß Nummer 9.6 HRB werden bei Titel 443 .1 Ausgaben für Unfallfürsorge nach dem Gesetz über die Versorgung der Beamten und Richter des Bundes, Kosten für fach-/amtsärztliche Untersuchungen, Reisebeihilfen für Auslands- und andere Beamtinnen oder Beamte gemäß der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift aus Anlass von Reisen in Krankheits- und Todesfällen und Darlehen für den Rechtsschutz in Strafsachen veranschlagt.

In den drei Titelgruppen, in denen der Titel ausgebracht ist, sind Versorgungsausgaben für bestimmte Personengruppen veranschlagt, deren Versorgungsausgaben in den nächsten Jahren zurückgehen werden. Im Einzelnen sind veranschlagt:

2.4.20 Fürsorgeleistungen – Kapitel 6067 Titel 443 11

In Kapitel 6067 Titelgruppe 01 sind Versorgungsausgaben veranschlagt, die durch das Zweite Überleitungsgesetz vom 21. August 1951 (BGBl. I S. 772) vom Bund übernommen worden sind. Hierbei handelt es sich um Versorgungsausgaben und Versorgungsansprüche für Angehörige der ehemaligen Reichs- und Zonenbehörden und deren Hinterbliebene sowie von Versorgungsansprüchen von Angehörigen der Landes- und Kommunalverwaltungen und deren Hinterbliebene, die durch die Neuordnung der öffentlichen Verwaltung in ein Dienst- oder Beschäftigungsverhältnis beim Bund wechseln mussten.

Table.Briefings

2.4.21 Fürsorgeleistungen – Kapitel 6067 Titel 443 21

In Kapitel 6067 Titelgruppe 02 sind die Versorgungsausgaben des „Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der unter Artikel 131 des Grundgesetzes fallenden Personen“ (Artikel-131-Gesetz) veranschlagt. Dieses sind verdrängte Angehörige des öffentlichen Dienstes und Angehörige aufgelöster Dienststellen sowie ihre Hinterbliebenen, die vor dem 8. Mai 1945 in das Beamtenverhältnis berufen worden und danach ausgeschieden waren, ohne seitdem wiederverwendet oder versorgt worden zu sein.[22]

2.4.22 Fürsorgeleistungen – Kapitel 6067 Titel 443 31

In Kapitel 6067 Titelgruppe 03 sind die Versorgungsausgaben der Berufssoldaten der früheren Wehrmacht und der berufsmäßigen Angehörigen des früheren Reichsarbeitsdienstes sowie ihrer Hinterbliebenen veranschlagt.

2.5 Besondere Finanzierungsausgaben

Im 2. Regierungsentwurf 2025 sind sowohl eine Globale Mindereinnahme mit 1,1 Mrd. Euro und eine Globale Minderausgabe mit 4 Mrd. Euro veranschlagt. Daneben weist der 2. Regierungsentwurf noch eine Globale Minderausgabe – Handlungsbedarf – als Leertitel aus. Gegenüber dem Vorjahr ist die Globale Mehrausgabe „Kindergrundsicherung“ (Leertitel) entfallen.

Zu den besonderen Finanzierungsausgaben gehören auch Ausgabemittel zur Restedeckung. Solche waren im Jahr 2024 nur zur Deckung von aus den Vorjahren übertragener Ausgabemittel für Maßnahmen zur Förderung der Kohleregionen gemäß Strukturstärkungsgesetz ausgebracht. Hierfür sind im 2. Regierungsentwurf 2025 erneut 500 Mio. Euro veranschlagt. Darüber hinaus sieht der Haushaltsplan 2025 neue allgemeine Ausgabemittel zur Restedeckung von 400 Mio. Euro vor. Ebenfalls neu enthalten ist ein Titel „Vorsorge Ausgabereste Investitionen“ mit 1,7 Mrd. Euro. Dieser Titel zählt jedoch nicht zu den besonderen Finanzierungsausgaben, sondern wird unter „Ausgaben für Investitionen“ ausgewiesen.

Table.Briefings

[22] Im Wesentlichen erfasst das Artikel-131-Gesetz Angehörige deutscher Dienststellen im ehemaligen Reichsgebiet außerhalb des Geltungsbereiches des Grundgesetzes. Das Artikel-131-Gesetz wurde durch Artikel 3 des „Gesetzes zur Änderung des Beamtenversorgungsgesetzes und sonstiger dienst- und versorgungsrechtlicher Vorschriften“ vom 20. September 1994 aufgehoben. Die verbleibenden Ansprüche regeln sich nach §§ 69 und 69a des Beamtenversorgungsgesetzes in der jeweils geltenden Fassung.

Tabelle 4

Globalansätze und Restedeckung im Einzelplan 60

Globalansatz Zweckbestimmung	Kapitel 6002 Titel	Soll 2024	Entwurf 2025
		in Mio. Euro	
Globale Mindereinnahme	372 03	-2 040,0	-1 073,0
Saldo Globale Mehr-/Minderausgaben		-7 500,0	-3 100,0
Globale Mehrausgaben		500,0	900,0
davon:			
→ Ausgabemittel zur Restedeckung	971 02	-	400,0
→ Globale Mehrausgabe – Kindergrundsicherung	971 14	-	
→ Ausgabemittel zur Restedeckung	971 41	500,0	500,0
Globale Minderausgaben		-8 000,0	-4 000,0
davon:			
→ Globale Minderausgabe	972 01	-8 000,0	-4 000,0
→ Globale Minderausgabe -- Handlungsbedarf	972 10	-	-

Quelle: Haushaltsplan 2024; 2. Regierungsentwurf 2025.

2.5.1 Globale Mindereinnahme – Kapitel 6002 Titel 372 03

Für das Haushaltsjahr 2025 ist eine Globale Mindereinnahme von -1,1 Mrd. Euro veranschlagt (Vorjahr: -2 Mrd. Euro). Die Mittel sind als negativ veranschlagte Einnahmen dargestellt. Globale Mindereinnahmen sind Planungsreserven, um ausbleibende Einnahmen an anderer Stelle aufzufangen.

2.5.2 Globale Minderausgabe – Kapitel 6002 Titel 972 01

Im 2. Regierungsentwurf 2025 ist eine Globale Minderausgabe von -4 Mrd. Euro ausgewiesen. Der Titelansatz entspricht formal einem Anteil von 0,79 % der Ausgaben des Bundeshaushalts (503 Mrd. Euro). Allerdings sind im Bundeshaushalt 2025 einige Ausgaben als Bereichsausnahme[23] gekennzeichnet. Das Grundgesetz ermöglicht es, die für die Schuldenregel relevanten Krediteinnahmen u. a. um diese Ausgaben zu bereinigen. Dies gilt, soweit diese Ausgaben zusammen mit anderen sicherheitsrelevanten Ausgaben 1 % des Bruttoinlandsprodukts überschreiten (Artikel 115 Absatz 2

[23] Nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 4 Grundgesetz bilden die Verteidigungsausgaben, die Ausgaben des Bundes für den Zivil- und Bevölkerungsschutz sowie für die Nachrichtendienste, für den Schutz der informationstechnischen Systeme und für die Hilfe für völkerrechtswidrig angegriffene Staaten die sog. Bereichsausnahme.

Table.Briefings

Satz 4 Grundgesetz; Bereichsausnahme). Dadurch steigt der Verschuldungsspielraum des Bundes. Minderausgaben bei Titeln der Bereichsausnahme sind daher keine Einsparungen, sondern führen zu einer geringeren Kreditaufnahme. Unter Abzug der veranschlagten Ausgaben für die Bereichsausnahme sind im „normalen" Bundeshaushalt 427,9 Mrd. Euro veranschlagt. Die Globale Minderausgabe ist bei diesen Ausgaben zu erwirtschaften. Daher entspricht der Titelansatz real einem Anteil von 0,93 % der Ausgaben des Bundeshaushalts (427,9 Mrd. Euro). Im Vorjahr betrug die Globale Minderausgabe noch -8 Mrd. Euro und damit 1,68 % der Ausgaben des Bundeshaushalts 2024.

Mit der Globalen Minderausgabe sollen die erfahrungsgemäß nicht in Anspruch genommenen Ausgabeermächtigungen für den Haushaltsausgleich eingeplant werden (sog. Bodensatz-GMA). Ein Rechtsgutachten zum Thema „Globale Minderausgabe"[24] aus dem Jahr 2022 führt aus, dass teilweise „eine Grenze für die grundsätzliche Zulässigkeit der Veranschlagung globaler Minderausgaben bei einem Prozent des Haushaltsvolumens gezogen [wird]. … Im 20-Jahre Zeitraum von 1998 bis 2017 hat sich die Haushaltspraxis des Bundes – mit zwei Ausnahmen (Haushaltsjahre 2004 und 2020) – auch an diese 1 %-Grenze gehalten. Klar zu erkennen ist sogar eine 0,5 %-Grenze, die nur in vier Haushaltsjahren überschritten worden ist. Diese Praxis spricht eher dafür, dass die Grenzen möglicherweise noch enger zu ziehen sind, also globale Minderausgaben bereits in der Höhe von 0,5 % der Gesamtausgaben nicht unbedenklich sind."[25]

Mit dem Herabsetzen auf die Hälfte der im Haushalt 2024 ausgewiesenen Globalen Minderausgabe normalisiert sich die Veranschlagung wieder. Sie liegt zwar mit 0,93 % der um die Bereichsausnahme bereinigten Ausgaben des Haushalts 2025 knapp unterhalb der im oben zitierten Gutachten 1 %-Grenze des Ausgabenvolumens, aber deutlich über der regelmäßigen 0,5 %-Grenze.

Durch einen neu ausgebrachten Haushaltsvermerk wird zugelassen, dass die Globale Minderausgabe auch durch Mehreinnahmen in allen Einzelplänen erwirtschaftet werden kann, sofern die Mehreinnahmen nicht zur Deckung von Mehrausgaben bei anderen Haushaltstiteln verwendet werden.

Der Bundesrechnungshof hat immer wieder Kritik an der Veranschlagung Globaler Minderausgaben geäußert. Die langjährig geübte Veranschlagungspraxis entspricht einer unvollständigen Haushaltsplanung und ist aus Sicht des Bundesrechnungshofes problematisch. Sie kann das parlamentarische Budgetrecht faktisch beeinträchtigen. Zudem kann sie den Haushaltsvollzug erschweren, indem sie Handlungsspielräume einengt.

Table.Briefings

[24] Siekmann, Gutachten zur Verfassungsgemäßheit einer Globalen Minderausgabe im Thüringer Landeshaushalt, Gutachten im Auftrag der Thüringer Landtagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Naumburg 2022 (zuletzt abgerufen am 7. August 2025).

[25] Siekmann, a. a. O., S. 59.

2.5.3 Globale Minderausgabe – Handlungsbedarf – Kapitel 6002 Titel 972 10

Für das Haushaltsjahr 2025 war ein Handlungsbedarf von 5 Mrd. Euro erwartet worden. Dieser fand jedoch keinen Eingang in den aktuellen Regierungsentwurf 2025. In der Kabinettvorlage zur Haushaltaufstellung 2025 vom 23. Juni 2025 führt die Bundesregierung aus, dass der Bundeshaushalt weiterhin unter einem deutlichen Konsolidierungsdruck steht. Dennoch will sie auch den im geltenden Finanzplan ausgewiesenen Handlungsbedarf für das Haushaltsjahr 2026 von 13 Mrd. Euro vollständig auflösen. Sie sieht jedoch ab dem Haushaltsjahr 2027 erhebliche Handlungsbedarfe angesichts steigender Zinslasten aufgrund der absehbar steigenden Neuverschuldung. Für das Jahr 2027 prognostiziert sie einen Handlungsbedarf von 22 Mrd. Euro, der im Jahr 2028 auf 56 Mrd. Euro und im Jahr 2029 auf 66 Mrd. Euro anwachsen werde.[26]

Als Leertitel ist der Titel 972 10 „Globale Minderausgabe – Handlungsbedarf" lediglich ein Merkposten mit Ankündigungsfunktion. Die Nullveranschlagung bedeutet, dass die Bundesregierung im Haushaltsjahr 2025 keinen noch aufzulösenden Handlungsbedarf sieht.

2.5.4 Globalansätze – Empfehlung

Neben der im Einzelplan 60 ausgewiesenen Globalen Minderausgabe von -4 Mrd. Euro sind in den übrigen Einzelplänen weitere -2,6 Mrd. Euro Minderausgaben veranschlagt. Damit sind 6,6 Mrd. Euro den übrigen Haushaltstiteln entzogen. Dies entspricht 1,54 % der Ausgaben des Bundeshaushalts (ohne Bereichsausnahme). Mit den im 2. Regierungsentwurf vorgesehenen Globalen Ansätzen reklamiert die Bundesregierung gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber faktisch das letzte Wort, wo Prioritäten und Posterioritäten im anstehenden Haushaltsvollzug gesetzt werden. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist dies im Hinblick auf den ohnehin nur geringen Umfang kurzfristig disponibler Ansätze mit dem Budgetrecht des Deutschen Bundestages kaum vereinbar. Globale Ansätze sollten möglichst gering veranschlagt werden. Insbesondere Globale Minderausgaben sollten nicht über den Ansatz hinausgehen, der aus dem Haushaltsvollzug als üblicherweise nicht ausgegeben empirisch belegt werden kann. Als Instrument, um erforderliche Konsolidierungen bei der Veranschlagung zu umgehen, sollten sie nicht eingesetzt werden. Es ist Aufgabe des Haushaltsgesetzgebers, über Priorisierungen zu entscheiden.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt deshalb, die Bundesregierung aufzufordern, konkrete Vorschläge zur weitgehenden Auflösung der Globalen Ansätze zu machen. Es liegt dann in der Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers, dem zu folgen oder über Alternativen zu befinden. Andernfalls würde sich der Haushaltsgesetzgeber durch ein

[26] Kabinettvorlage zum Regierungsentwurf 2025 vom 23. Juni 2025, Anschreiben, Abschnitt B., Nummer II, S. 15.

Table.Briefings

Festhalten an den von der Bundesregierung vorgeschlagenen Globalansätzen in seinem Budgetrecht einschränken lassen.

3 Wesentliche Einnahmen

3.1 Steuern

3.1.1 Überblick

Die Steuereinnahmen sind im Kapitel 6001 veranschlagt. Ihre Höhe ist bereits um die finanziellen Auswirkungen von steuerlichen Vergünstigungen und sonstigen subventionsähnlichen Tatbeständen gemindert. Die kassenmäßigen Auswirkungen für die 20 größten steuerlichen Vergünstigungen werden für das Jahr 2025 auf 17,1 Mrd. Euro (Vorjahr: 14,2 Mrd. Euro) geschätzt.[27] Die größten sonstigen steuerlichen Regelungen, die zu Steuermindereinnahmen führen, werden für das Jahr 2025 mit 16,8 Mrd. Euro (Vorjahr: 16,4 Mrd. Euro) ausgewiesen.[28]

Nicht berücksichtigt ist hingegen eine sich aus Urteilen des Bundesfinanzhofes ergebende Steuerrückzahlungsverpflichtung von rund 12 Mrd. Euro (siehe Tz. 3.1.2.2).

Insgesamt weist der 2. Regierungsentwurf 2025 Steuermehreinnahmen von 9,2 Mrd. Euro (+2,4 %) gegenüber dem Soll 2024 aus. Der größte Teil der veranschlagten Steuermehreinnahmen entfällt auf die Bundessteuern mit 3,4 Mrd. Euro (+4 %). Der Hauptanteil der Mehreinnahmen ist mit 2,1 Mrd. Euro (+6,4 %) bei den Einnahmen aus der Energiesteuer[29] verortet. Die Versicherungsteuer trägt mit einem Plus von 1,9 Mrd. Euro (+11,1 %) ebenfalls erheblich zum Anstieg der Einnahmen bei den Bundessteuern bei. Die übrigen Bundessteuern führen zusammen zu Mehreinnahmen von 631 Mio. Euro. Die Veränderungen bei den übrigen Bundessteuern liegen bei den einzelnen Steuern zwischen -50 % (Alkopopsteuer) und +193,2 % (Solidaritätszuschlag zur Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge). Steuermindereinnahmen fallen bei der Stromsteuer mit -2,3 Mrd. Euro (-28,3 %) und beim Solidaritätszuschlag zur Körperschaftsteuer mit -570 Mio. Euro (-21,9 %) an.

[27] 2. Regierungsentwurf 2025, Übersichten – Teil VIII, 20 größte Steuervergünstigungen des Bundes, Bundestagsdrucksache 21/500, S. 135 f.
[28] 2. Regierungsentwurf 2025, Übersichten – Teil IX, Größte sonstige steuerliche Regelungen des Bundes, Bundestagsdrucksache 21/500, S. 137 f.
[29] Titel 031 03 Energiesteuer (sonstiges Aufkommen, ohne das in den Titeln 031 02 [Heizstoffe außer Erdgas] und 031 04 [Erdgas] erfasste Aufkommen).

Table.Briefings

Auch beim Bundesanteil an den Gemeinschaftsteuern erwartet die Bundesregierung ein Plus von 2,8 Mrd. Euro (+0,8 %). Hier sollen zusätzlich 7,1 Mrd. Euro der Umsatzsteuer (+6,5 %) und 6,8 Mrd. Euro bei der Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge (+193,8 %) eingenommen werden. Demgegenüber stehen im Wesentlichen Steuermindereinnahmen von -5,5 Mrd. Euro bei der Körperschaftsteuer (-23,3 %) und von -5,2 Mrd. Euro bei der Einfuhrumsatzsteuer (-12,3 %).

Die steuerlichen Zuweisungen des Bundes an die Länder und an die Europäische Union werden als negative Einnahmen ausgewiesen. Zusammen sind sie im Regierungsentwurf 2025 mit -63,7 Mrd. Euro veranschlagt (Soll 2024: -65 Mrd. Euro). Die geringeren Zuweisungen im Jahr 2025 resultieren hauptsächlich aus niedrigeren Mittelansätzen von 1,7 Mrd. Euro für die Bruttonationaleinkommen-Eigenmittel der Europäischen Union (vgl. Tz. 3.2.2). Die Ausgaben für Bundesergänzungszuweisungen steigen hingegen um 503 Mio. Euro (+4,51 %). Zur weiteren Erläuterung dienen die nachfolgende Tabelle 5 sowie die nachfolgenden Textziffern.

Table.Briefings

Tabelle 5

Steuereinnahmen und Steuerzuweisungen des Bundes

	2023 Soll	2023 Ist	Differenz Ist-Soll[a]	Differenz Ist-Soll[a]	2025 Entwurf	Änderung zu 2024
	in Mio. Euro					*in %*
Steuereinnahmen insgesamt	**356 323,0**	**356 082,4**	**-240,6**	**377 613,0**	**386 843,0**	**2,4**
davon:						
→ Gemeinschaftsteuern (Bund)	318 684,0	317 036,4	-1 647,6	339 858,0	343 127,0	1,0
davon:						
• Lohnsteuer	101 086,0	100 382,1	-703,9	109 501,0	110 479,0	0,9
• Einkommensteuer	31 004,0	31 190,3	186,3	31 854,0	31 896,0	0,1
• Steuern vom Ertrag	18 375,0	18 220,8	-154,2	17 200,0	16 175,0	-6,0
• Körperschaftsteuer	23 075,0	22 425,8	-649,2	23 350,0	17 900,0	-23,3
• Umsatzsteuer	139 302,0	138 452,7	-849,3	151 696,0	153 629,0	1,3
darunter:						
• Einfuhrumsatzsteuer	38 605,0	37 439,3	-1 165,7	42 047,0	38 874,0	-12,3
• Gewerbesteuerumlage	2 630,0	2 685,4	55,4	2 737,0	2 708,0	-1,1
• Abgeltungsteuer	3 212,0	3 679,1	467,1	3 520,0	10 340,0	193,8
→ Bundessteuern	101 569,0	101 829,2	260,2	106 339,0	109 573,0	3,0
davon:						
• Energiesteuer	36 150,0	36 658,3	508,3	36 300,0	38 350,0	5,6
darunter:						
• Energiesteuer (ohne Heizstoffe)	32 500,0	33 074,9	574,9	32 570,0	34 649,0	6,4
• Tabaksteuer	14 940,0	14 671,8	-268,2	16 080,0	17 350,0	7,9
• Versicherungsteuer	16 800,0	16 850,7	50,7	17 550,0	19 500,0	11,1
• Stromsteuer	6 910,0	6 831,9	-78,1	8 285,0	5 940,0	-28,3
• Kfz-Steuer	9 600,0	9 514,3	-85,7	9 565,0	9 605,0	0,4
• Solidaritätszuschlag	12 050,0	12 239,1	189,1	12 250,0	12 450,0	1,6
darunter:						
• Solidaritätszuschlag zur Körperschaftsteuer	2 545,0	2 475,0	70,0	2 600,0	2 030,0	-21,9
• Solidaritätszuschlag zur Abgeltungsteuer	400,0	460,7	60,7	440,0	1 290,0	193,2
• EU-Energiekrisenbeitrag	-	-	-	1 000,0	1 000,0	0,0
• Sonstige	5 119,0	5 063,2	-55,8	5 309,0	5 378,0	1,3

Table.Briefings

darunter:						
• Alkopopsteuer	2,0	1,4	0,6	2	1	-50,0
→ Steuerzuweisungen	-63 930,0	-62 783,2	1 146,8	-65 039,0	-63 664,0	-2,1
davon:						
• Sanierungshilfen	-800,0	-800,0	0,0	-800,0	-800,0	0,0
• Bundesergänzungszuweisungen	-10 730,0	-10 883,4	-153,4	-11 152,0	-11 655,0	4,5
• Regionalisierungsmittel	-12 398,0	-12 397,6	0,4	-13 225,0	-13 061,0	-1,2
• Ausgleich Kfz-Steuer	-8 992,0	-8 991,8	0,2	-8 992,0	-8 992,0	0,0
• Abführungen an Europäische Union	-31 010,0	-29 710,4	1 299,6	-30 870,0	-29 156,0	-5,6
darunter:						
• BNE-Eigenmittel der EU	-24 280,0	-22 980,9	1 299,1	-23 850,0	-22 164,0	-7,1
Veränderungen aufgrund steuerlicher Maßnahmen und Einnahmenentwicklung	-	-	-	**- 3545,0**	**-2 193,0**	

Erläuterung: [a] Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

Quelle: Haushaltsrechnung 2023; Haushaltsplan 2024; 2. Regierungsentwurf 2025.

Die im 2. Regierungsentwurf 2025 veranschlagten Steuereinnahmen von 386,8 Mrd. Euro liegen 1,4 Mrd. Euro (-0,4 %) unter dem Ansatz im Finanzplan 2024 bis 2028[30] (dort: 388,2 Mrd. Euro). Ausweislich des Finanzplans 2024 bis 2028 werden die Steuereinnahmen zwar steigen, bleiben aber hinter den Erwartungen des vorherigen Finanzplans zurück. Hingegen sollen die Ausgaben im 2. Regierungsentwurf 2025 gegenüber dem Finanzplan 2024 bis 2028 von 488,6 Mrd. Euro auf 503 Mrd. Euro (+2,9 %) steigen. Eine Rückkehr auf den Ausgabenpfad des Finanzplans 2024 bis 2028 ab dem Haushaltsjahr 2026 kann ausgeschlossen werden. Die Eckwerte für den Finanzplan 2025 bis 2029[31], die der Bundesminister der Finanzen am 23. Juni 2025 in der Bundespressekonferenz vorgestellt hat, übertreffen die Zahlen des geltenden Finanzplan 2024 bis 2028 deutlich. Anhand dieser neuen Zahlen sieht der Bundesrechnungshof eine sich verstetigende Deckungslücke von etwa 25 % des jeweils geplanten Ausgabenvolumens, die anderweitig zu füllen ist.

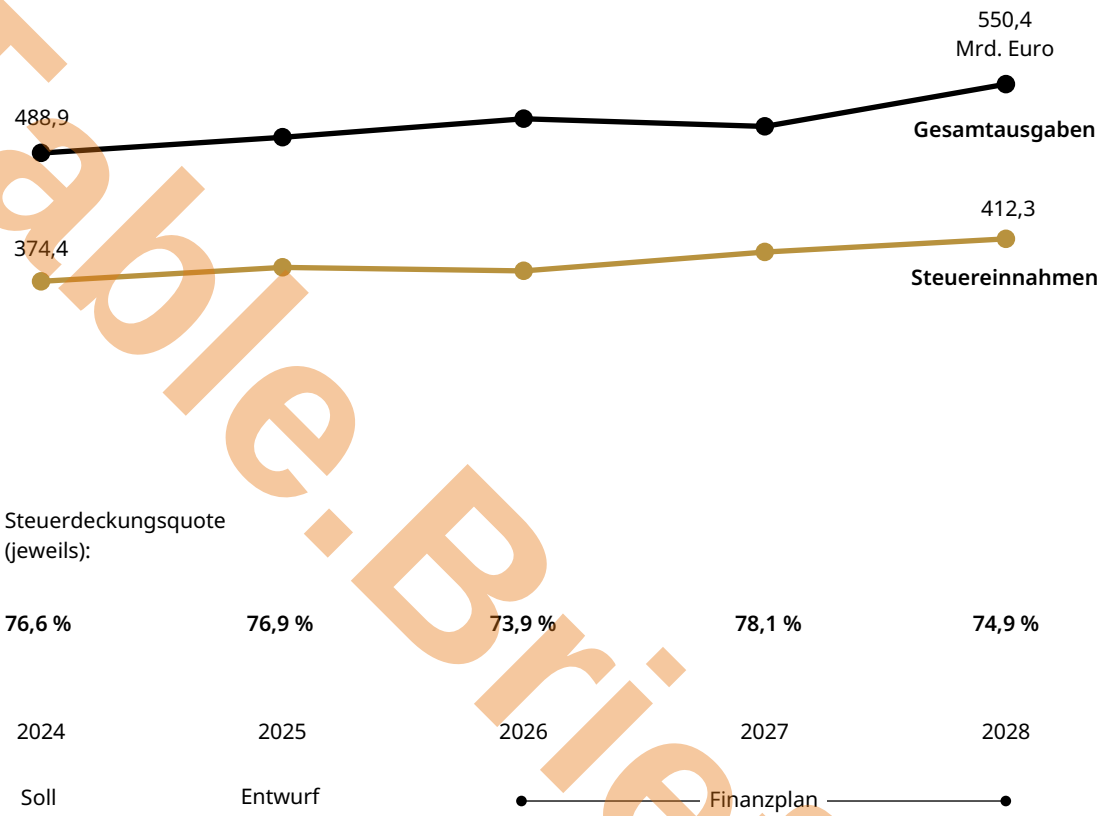
[30] Bundestagsdrucksache 20/12401, Finanzplan des Bundes 2024 bis 2028.
[31] Veröffentlicht auf der Webseite des BMF (zuletzt abgerufen am 7. August 2025).

Tabu-Briefings

Abbildung 4

Deckungslücke verstetigt sich bei 25 %

Im Jahr 2027 sollen sich vorerst zum letzten Mal die geplanten Ausgaben und Steuereinnahmen annähern. Danach werden etwa 25 % der Ausgaben durch andere Einnahmequellen zu decken sein.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Finanzplan des Bundes 2024 bis 2028.

3.1.2 Prüfungserkenntnisse/Handlungsempfehlungen

Im Koalitionsvertrag[32] legten die Regierungsparteien als gemeinsames Ziel unter anderem fest, noch im Jahr 2025 mit einer Aufgaben- und Ausgabenkritik zu beginnen. Hiernach sollen u. a. alle Subventionen einer eingehenden Prüfung unterzogen werden.

Ob und inwieweit einzelne Steuervergünstigungen überflüssig oder unwirksam sind, ist seit vielen Jahren ein Prüfungsschwerpunkt der Tätigkeit des Bundesrechnungshofes. Mit seinen Empfehlungen, Steuervergünstigungen zu reformieren bzw. an einzelnen nicht länger festzuhalten, drang der Bundesrechnungshof häufig nicht durch. Das Festhalten an Steuervergünstigungen hat erhebliche finanzielle Folgen. Dies verdeutlichen

[32] Grundsätze der Haushaltspolitik – Solide Haushaltspolitik und allgemeiner Haushaltsvorbehalt für den gesamten Koalitionsvertrag, Nummer 7 a), S. 51.

Table.Briefings

nachstehende Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes zum 29. Subventionsbericht der Bundesregierung (siehe Tz. 3.1.2.1).

Auch stellt der Bundesrechnungshof immer wieder fest, dass Mindereinnahmen aus Steuervergünstigungen oder finanzielle Risiken aus bedeutsamen steuerlichen Sachverhalten im Bundeshaushalt nicht oder unzureichend abgebildet werden. Auch hierzu werden nachfolgend zwei Beispiele genannt (siehe Tz. 3.1.2.2 und Tz. 3.1.2.3).

3.1.2.1 29. Subventionsbericht der Bundesregierung

Die Bundesregierung berichtet dem Deutschen Bundestag alle zwei Jahre über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen (Subventionsbericht). Ihren 29. Subventionsbericht leitete sie dem Deutschen Bundestag im August 2023 zu. Der Bundesrechnungshof hat diesen Bericht ausgewertet und dem Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) über seine Feststellungen berichtet.

Der 29. Subventionsbericht stellt insgesamt 108 Steuervergünstigungen an Unternehmen und Branchen der Wirtschaft dar. Sie sind für das Jahr 2024 als Mindereinnahmen von 36,2 Mrd. Euro[33, 34] für die Haushalte von Bund und Ländern ausgewiesen. Der 29. Subventionsbericht weist auch nationale und internationale Verpflichtungen Deutschlands für den Abbau umwelt- oder klimaschädlicher Steuervergünstigungen aus, wie z. B. der Energie- oder der Stromsteuerbegünstigung für Unternehmen des Produzierenden Gewerbes und Unternehmen der Land- und Forstwirtschaft. Zu den internationalen Verpflichtungen gehört, dass die Bundesregierung gegenüber den G7-Staaten zugesagt hat, bis zum Jahr 2025 alle ineffizienten Subventionen auf fossile Energieträger abzubauen.

Der Bundesrechnungshof hat in seinem Bericht zum 29. Subventionsbericht der Bundesregierung (Steuervergünstigungen)[35] beanstandet, dass bis zu dessen Erscheinen keine Steuervergünstigungen abgebaut wurden, obwohl diese teilweise überholt oder unwirksam sind. So hatte das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo-Institut) im Jahr 2009 die 20 größten von 102 Steuervergünstigungen geprüft.[36] Es empfahl, zehn davon weitgehend neu zu gestalten. Fünf Steuervergünstigungen empfahl es ganz abzuschaffen. Im Jahr 2019 bewertete das FiFo-Institut 33 andere der nunmehr 105 Steuervergünstigungen.[37] Es bewertete 17 davon als

[33] Davon entfallen 18,4 Mrd. Euro auf den Bundeshaushalt.
[34] Siehe Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2021 bis 2024 (29. Subventionsbericht), Anlage 2, Seite 114.
[35] Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zum 29. Subventionsbericht der Bundesregierung (Steuervergünstigungen) vom 5. März 2024, Gz.: VIII 1 - 0001934.
[36] FiFo-Institut, Evaluierung von Steuervergünstigungen, Band 1, Methoden und Ergebnisüberblick, Endfassung (Herbst 2009). (zuletzt abgerufen am 11. August 2025).
[37] FiFo-Institut, Evaluierung von Steuervergünstigungen II, Ergebnisüberblick, Evaluationsschema, Methoden, FiFo-Bericht Nummer 28-0 vom Oktober 2019, (zuletzt abgerufen am 11. August 2025).

Tagesbriefings

„ausreichend“ und zehn als „schwach“. Sie seien entweder deutlich umzugestalten oder ganz abzuschaffen. Diese noch immer vorhandenen Steuervergünstigungen verursachten im Jahr 2023 Mindereinnahmen von 17 Mrd. Euro.[38]

Auf der Grundlage der Feststellungen des Bundesrechnungshofes zu den beiden vorgehenden Subventionsberichten aus den Jahren 2019 und 2021 (27. und 28. Subventionsbericht) hatte der Rechnungsprüfungsausschuss die Bundesregierung aufgefordert, schlecht bewertete Steuervergünstigungen abzuschaffen oder zu reformieren. Dieser Aufforderung ist die Bundesregierung ausweislich ihres 29. Subventionsbericht bislang nicht nachgekommen. Dies gilt insbesondere auch für umwelt- oder klimaschädliche Steuervergünstigungen.

Die Bundesregierung hat zwischenzeitlich begonnen, drei umwelt- oder klimaschädliche Steuervergünstigungen für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft und die sogenannten „Spitzenausgleiche“ im Stromsteuer- und im Energiesteuerrecht abzubauen oder sie hat diese bereits abgeschafft. Diese verursachten bisher jährliche Mindereinnahmen von 2 Mrd. Euro. Alle übrigen umwelt- oder klimaschädlichen Steuervergünstigungen bestehen fort.

In seiner Sitzung am 14. Juni 2024 hat der Rechnungsprüfungsausschuss die Bundesregierung in diesem Zusammenhang aufgefordert, die Steuervergünstigungen zügig abzuschaffen bzw. zu reformieren, die die mit ihnen verfolgten Ziele nicht oder nur eingeschränkt erreichen. Dies gilt auch für umwelt- oder klimaschädliche Steuervergünstigungen.

Wären die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen worden, hätten durch den Abbau bzw. die Anpassung von unwirksamen, ineffizienten sowie umwelt- oder klimaschädliche Steuervergünstigungen Mindereinnahmen von jährlich bis zu 20 Mrd. Euro vermieden werden können.

3.1.2.2 Besteuerung ausländischer Fonds – Bundesanteil von mehr als 12 Mrd. Euro an absehbaren Steuererstattungen berücksichtigen

Aufgrund der unionsrechtswidrigen unterschiedlichen Besteuerung inländischer und ausländischer Investmentfonds bis zum 31. Dezember 2017[39] bestehen Haushaltsrisiken aus abgeschlossenen Gerichtsverfahren.[40] In diesen Musterverfahren klagten ausländische Investmentfonds erfolgreich auf Erstattung von Kapitalertragsteuern. Die Folge: mögliche Steuererstattungen an ausländische Antragsteller (inkl. ausländischer Staats- und Pensionsfonds sowie anderer ausländischer Altersvorsorgeeinrichtungen)

[38] Bundesrechnungshof, Bericht nach § 99 der Bundeshaushaltsordnung über Maßnahmen zur Stärkung der Einnahmenbasis vom 14. April 2025, Bundestagsdrucksache 21/32, S. 14.

[39] Erst die Investmentsteuerreform zum 1. Januar 2018 beseitigte die Ungleichbehandlung von in- und ausländischen Investmentfonds. Vgl. Zwischenbericht zur Evaluation des Gesetzes zur Reform der Investmentbesteuerung vom April 2023.

[40] Bundesfinanzhof, Urteile vom 11. Oktober 2023 – I R 23/23 und vom 13. März 2024 – I R 1/20 und I R 2/20.

Table.Briefings

in Höhe von 14 Mrd. Euro. Da die Ansprüche ab dem Jahr 2006 überwiegend mit jährlich 6 % zu verzinsen sind, tritt ein Zinsrisiko von derzeit rund 10 Mrd. Euro hinzu. Bereits im Jahr 2016 hatte der Bundesrechnungshof zu diesen Risiken auf Basis der internen Schätzungen des BMF dem Deutschen Bundestag berichtet.[41]

Nach § 11 Absatz 2 Nummer 2 BHO hat der Haushaltsplan alle im Haushaltsjahr voraussichtlich zu leistenden Ausgaben zu enthalten. Der Entwurf des Bundeshaushalts für das Jahr 2025 berücksichtigt die zu erwartenden Steuermindereinnahmen aufgrund der Erstattung von Kapitalertragsteuern an ausländische Investmentfonds nicht. Der Bundesrechnungshof empfiehlt der Bundesregierung, die voraussichtlich im Haushaltsjahr 2025 zurückzuzahlenden Steuern hälftig im Bundeshaushalt zu veranschlagen.[42] Daneben sollte sie den rechtlichen Anspruch der Erstattungsgläubiger in der Finanzplanung berücksichtigen.

Das BMF bleibt aufgefordert, eine zügige Bearbeitung der Erstattungsanträge zu gewährleisten, um ein fortschreitendes Anwachsen der Zinsbelastungen zu verringern.

Das BMF hält den vom Bundesrechnungshof angegebenen Betrag von 12 Mrd. Euro für deutlich zu hoch angesetzt. Das BMF vertritt zudem die Auffassung, dass die Verzinsung seit dem 1. Januar 2019 nach § 238 der Abgabenordnung nur noch 1,8 % betrage. Das Zinsrisiko sei daher geringer. Auf Basis einer noch nicht abgeschlossenen Sichtung der vorliegenden Anträge schätzt es die Auswirkung der nunmehr abgeschlossenen Gerichtsverfahren einschließlich Zinsen auf ca. 7,09 Mrd. Euro. Hiervon entfalle die Hälfte auf den Bund (Bundesanteil ca. 3,55 Mrd. Euro). Darüber hinaus benötige das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) zur Abarbeitung der Erstattungsanträge einen mehrjährigen Bearbeitungszeitraum. Die Erstattungsbeträge würden nur sukzessive abfließen. Für das Jahr 2025 werde daher lediglich mit einem Auszahlungsvolumen von 0,4 Mrd. Euro gerechnet (davon Bund 0,2 Mrd. Euro). Die abgeschlossenen Gerichtsverfahren zu der Erstattung von Kapitalertragsteuer auf Dividenden beträfen nur ausländische Investmentfonds mit Dividendenzuflüssen bis zum 31. Dezember 2017, nicht aber die Erstattungsanträge von anderen ausländischen Antragstellern. In den letztgenannten Fällen sei weiterhin gerichtlich zu klären, ob überhaupt ein Erstattungsanspruch bestehe.

Der Bundesrechnungshof legt seiner Berechnung die im Jahr 2016 vom BMF geschätzten Zahlen zugrunde. Er zweifelt an der Vollständigkeit der vom BMF nun herangezogenen Daten. Das BZSt hat erst im Jahr 2021 die Zuständigkeit für die Erstattungsverfahren von den Ländern übernommen. Es hat noch keinen umfänglichen Überblick über die Zahl der Anträge und das Erstattungsvolumen. Im Ergebnis ändert sich nichts an

[41] Bundestagsdrucksache 18/11990, Bemerkungen 2016 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes – Band II, „Dringender Reformbedarf im Investmentsteuerrecht“, S. 167.

[42] Die Kapitalertragsteuer fließt hinsichtlich der nicht veranlagten Steuern vom Ertrag jeweils zur Hälfte dem Bund und den Ländern zu (Artikel 106 Absatz 3 Grundgesetz).

Table.Briefings

der Notwendigkeit, eine zügige Bearbeitung der Erstattungsanträge zu gewährleisten, um ein fortschreitendes Anwachsen der Zinsbelastungen zu verringern.

3.1.2.3 300 Mio. Euro jährliche Mindereinnahmen durch die steuerliche Freistellung von Photovoltaikanlagen – Gesetzgeber unzureichend informiert

Mit dem Jahressteuergesetz 2022 (JStG 2022) stellte der Gesetzgeber Einnahmen und Entnahmen aus dem Betrieb bestimmter Photovoltaikanlagen steuerfrei (§ 3 Nummer 72 Einkommensteuergesetz (EStG)).[43] Der Regierungsentwurf des JStG 2022[44] wies keine Steuermindereinnahmen aus. Zur Wahrung der Rechte des Parlaments hatte der Bundesrechnungshof hierauf hingewiesen.[45] Er schätzt die Steuermindereinnahmen durch die Steuerfreistellung auf jährlich 300 Mio. Euro.[46]

Das BMF verwies darauf, dass dem Gesetz eine Verwaltungsanweisung vorangegangen sei.[47] Deren Auswirkung von 10 Mio. Euro jährlich sei im Haushalt aufgrund der Steuerschätzung bereits eingeplant gewesen. Von weiteren Steuermindereinnahmen sei nicht auszugehen gewesen.

Für den Bundesrechnungshof ist nicht ersichtlich, inwieweit die vom BMF angegebenen jährlichen Steuermindereinnahmen in die Steuerschätzung eingeflossen sind. Die Steuerschätzungen weisen Einflüsse von Verwaltungsanweisungen auf das Steueraufkommen regelmäßig nicht aus. Zudem übersteigt die Steuerfreistellung durch § 3 Nummer 72 EStG die Begünstigung der Verwaltungsanweisung um ein Vielfaches.[48] Im Ergebnis sieht der Bundesrechnungshof den Gesetzgeber durch den fehlenden Ausweis der Steuermindereinnahmen unzureichend informiert.

3.2 Negative Einnahmen

Negative Einnahmen werden zusammen mit den Steuereinnahmen im Kapitel 6001 ausgewiesen. Sie sind Einnahmen des Bundes, die aufgrund rechtlicher Verpflichtungen an die Länder und die Europäische Union weitergereicht werden. Sie mindern die

[43] Gesetz vom 16. Dezember 2022, BGBl. 2022 I S. 2294.
[44] Bundestagsdrucksache 20/3879.
[45] Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages zu dem Regierungsentwurf eines JStG 2022 vom 27. Oktober 2022, Gz.: VIII 3 - 0000777.
[46] Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an das Bundesministerium der Finanzen „Besteuerung von Photovoltaikanlagen und kleinen Blockheizkraftwerken“ vom 17. April 2024, Gz.: VIII 3 - 0002536.
[47] BMF-Schreiben vom 2. Juni 2021, BStBl. 2021 I S. 722, ersetzt durch BMF-Schreiben vom 29. Oktober 2021, BStBl. 2021 I S. 2022. Der Bundesrechnungshof erkannte für die Verwaltungsanweisung keine Rechtsgrundlage (siehe Bemerkungen 2021 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes – Ergänzungsband –, Nummer 54, Bundestagsdrucksache 20/1250). Der Rechnungsprüfungsausschuss nahm die Bemerkung zustimmend zur Kenntnis, Bundestagsdrucksache 20/2682, S. 73.
[48] So ermöglichte das BMF-Schreiben vom 29. Oktober 2021, BStBl. 2021 I S. 2022, Photovoltaikanlagen bis zu einer Gesamtleistung von 10 kW (peak) ohne Besteuerung zu betreiben. Die Regelung des § 3 Nummer 72 EStG umfasst hingegen Anlagen auf, an und in bestimmten Gebäuden jeweils bis zu einer Maximalleistung von 30 kW (peak) und einer Freigrenze von insgesamt 100 kW (peak). Darüber hinaus begünstigt die Neuregelung zusätzlich auch Photovoltaikanlagen auf gewerblich genutzten und vermieteten Gebäuden.

Table.Briefings

Steuereinnahmen des Bundes. Die negativen Einnahmen betreffen folgende Maßnahmen (vgl. Tabelle 5; Steuerzuweisungen):

- Bundesergänzungszuweisungen im Rahmen des vertikalen Finanzausgleichs, deren Umfang und Höhe Folge des ab dem Jahr 2020 neu geregelten bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems sind.
- Sanierungshilfen, die ebenfalls Folge der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems sind und zu je 400 Mio. Euro dem Saarland und der Freien Hansestadt Bremen zufließen.
- Regionalisierungsmittel (siehe Tz. 3.2.1).
- Ausgleichsmittel an die Länder für die weggefallenen Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer und der Lkw-Maut.
- Abführungen an die Europäische Union – EU-Eigenmittel (siehe Tz. 3.2.2).

3.2.1 Regionalisierungsmittel

Der Bund unterstützt die Länder bei der Finanzierung des ihnen obliegenden öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) jährlich mit einem Betrag aus seinem Steueraufkommen. Grundlage hierfür ist Artikel 106a Grundgesetz. Das Nähere regelt das Regionalisierungsgesetz (RegG). Ungeachtet dessen bleibt es aber Aufgabe der Länder, ein ausreichendes Nahverkehrsangebot sicherzustellen.

Die jährlichen Raten der Regionalisierungsmittel sind im RegG gesetzlich festgelegt. Für das Jahr 2025 sieht das RegG einen Betrag von 11,56 Mrd. Euro vor. Im Jahr 2031 sollen die Regionalisierungsmittel nach derzeitigem Stand 13,8 Mrd. Euro betragen.

Im Regierungsentwurf 2025 sind im Kapitel 6001 Titel 031 05 „Zuweisungen an die Länder – Regionalisierungsmittel“ 13,06 Mrd. Euro veranschlagt. Dieser Betrag setzt sich zusammen aus

- 11,56 Mrd. Euro Regionalisierungsmitteln und
- 1,5 Mrd. Euro als Beteiligung des Bundes an den Kosten des Deutschlandtickets.

Ein entsprechender Hinweis fehlt aber im Entwurf des Haushaltsplans.

Der Bund leistet in den Jahren 2023 bis 2025 jeweils 1,5 Mrd. Euro an die Länder, um finanzielle Nachteile auszugleichen, die durch das sogenannte Deutschlandticket entstanden sind. Beim Deutschlandticket handelt es sich um ein bundesweit gültiges Monatsticket für den ÖPNV, das derzeit zu einem Preis von 58,00 Euro verkauft wird. Nach der aktuellen Rechtslage entfallen die Finanzierungsanteile des Bundes für das Deutschlandticket ab dem Jahr 2026. Eine Einigung zwischen Bund und Ländern über die weitere Finanzierung und damit über die Zukunft des Deutschlandtickets steht noch aus.

Table.Briefings

Da im Titelansatz von 13,06 Mrd. Euro nicht nur die regulären Regionalisierungsmittel enthalten sind, empfiehlt der Bundesrechnungshof, aus Transparenzgründen den Ansatz bei Kapitel 6001 Titel 031 05 „Zuweisungen an die Länder – Regionalisierungsmittel“ zu erläutern. Die Erläuterung sollte die vorgenannten zwei unterschiedlichen Finanzierungstatbestände sowohl inhaltlich als auch der Höhe nach benennen. Dies ist auch sachgerecht, weil die regulären Regionalisierungsmittel und die Mittel für das Deutschlandticket nicht nur unterschiedliche Zweckbestimmungen haben, sondern für sie auch unterschiedliche Regelungen gelten.

3.2.2 EU-Eigenmittel (Finanzierung des EU-Haushaltes)

Der EU-Haushalt wird unbeschadet der sonstigen Einnahmen vollständig aus Eigenmitteln finanziert (Artikel 311 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union).

Der langfristige Haushaltsplan der Europäischen Union, der sogenannte Mehrjährige Finanzrahmen (MFR), umfasst in der Regel einen Zeitraum von sieben Jahren. Er legt u. a. die Ausgabenprioritäten für den jeweiligen Zeitraum fest. Innerhalb des MFR wird jährlich ein EU-Haushalt für die einzelnen Haushaltsjahre beschlossen. Der aktuell gültige MFR umfasst die Jahre 2021 bis 2027. Am 16. Juli 2025 hat die Europäische Kommission einen Vorschlag für den MFR der Jahre 2028 bis 2034 vorgelegt.

Die Finanzierung des EU-Haushalts wird im Eigenmittelbeschluss geregelt. Dieser legt Art und Berechnung der dem EU-Haushalt zufließenden Einnahmen fest.

Nach dem Eigenmittelbeschluss vom 14. Dezember 2020, anwendbar ab dem 1. Januar 2021, stützt sich der EU-Haushalt auf die folgenden vier Haupteinnahmequellen:

- die sogenannten traditionellen Eigenmittel (insbesondere Zölle),
- die auf den Mehrwertsteuereinnahmen der Mitgliedstaaten basierenden Eigenmittel (Mehrwertsteuer-Eigenmittel),
- die Eigenmittel auf Grundlage des Bruttonationaleinkommens (BNE-Eigenmittel) und
- die auf der Menge nicht-recycelter Kunststoffverpackungsabfälle basierenden Eigenmittel (Kunststoff-Eigenmittel).

Während die traditionellen Eigenmittel eine direkte Einkommensquelle der Europäischen Union sind, handelt es sich bei den drei übrigen Einnahmearten um nationale Beiträge, die aus den Haushalten der Mitgliedstaaten an den EU-Haushalt abgeführt werden. Die BNE-Eigenmittel haben finanziell die mit Abstand größte Bedeutung. Sie stellen eine Residualgröße dar. Das heißt: Wenn die übrigen Eigenmittel nicht ausreichen, um den im Jahreshaushalt festgelegten Finanzbedarf der Europäischen Union zu decken, greift die Europäische Union auf die BNE-Eigenmittel zurück.

Table.Briefings

Der aktuelle MFR für die Jahre 2021 bis 2027 umfasst insgesamt 1 223 Mrd. Euro für Verpflichtungen bzw. 1 206 Mrd. Euro für Zahlungen.[49] Nach dem Austritt des Vereinigten Königreiches hat die Europäische Union 27 Mitgliedstaaten. Zudem umfasst der aktuelle MFR auch Instrumente, die zuvor außerhalb des MFR angesiedelt waren, z. B. den Europäischen Entwicklungsfonds. Auch deshalb wurden die Eigenmittelobergrenzen für Verpflichtungen und Zahlungen auf 1,46 bzw. 1,4 % des Bruttonationaleinkommens (BNE) der 27 Mitgliedstaaten angehoben. Im vorausgegangen MFR für die Jahre 2014 bis 2020 lagen die Eigenmittelobergrenzen für Verpflichtungen und Zahlungen bei 1,29 bzw. 1,23 % des BNE der damals noch 28 Mitgliedstaaten.

Im 2. Regierungsentwurf 2025 belaufen sich die insgesamt bei Kapitel 6001 Titel 021 01, 022 02 und 022 03 veranschlagten Eigenmittel (ohne Zölle) auf 29,2 Mrd. Euro. Sie liegen damit 0,5 Mrd. Euro unter dem Ist 2023 und 1,7 Mrd. Euro unter dem Soll 2024 (vgl. Tabelle 6).

Gegenüber dem vorausgegangenen MFR für die Jahre 2014 bis 2020 steigen die deutschen Abführungen an den EU-Haushalt im aktuellen MFR moderat an: Beispielsweise lagen die Abführungen an den EU-Haushalt im Jahr 2020 im Ist bei 28,1 Mrd. Euro und damit 1,1 Mrd. Euro unter dem aktuell veranschlagten Niveau.

Während bei Kapitel 6001 lediglich die nationalen Beiträge veranschlagt sind, weist Anlage 1 zu Kapitel 6001 (Erhebung der Eigenmittel der Europäischen Union – Anlage E [Kapitel 6090]) die gesamten EU-Eigenmittel aus. Tabelle 6 gibt einen Überblick über die EU-Eigenmittel, die Deutschland dem EU-Haushalt bereitstellt.

Table.Briefings

[49] In laufenden Preisen.

Tabelle 6

Abführungen der Zölle und weiterer EU-Eigenmittel

	2023 Soll	2023 Ist	Diffe-renz Ist-Soll	2024 Soll	2025 2. Entwurf	Änderung zu 2024
	in Mio. Euro					*in %*
Abführungen an die Europäische Union insgesamt	35 547,0	34 222,2	-1 324,8	35 595,0	33 731,0	-5,2
davon:						
→ Zölle (Kapitel 6090 Titel 688 04)	6 050,0	6 010,9	-39,1	6 300,0	6 100,0	-3,2
→ Sonstige EU-Eigenmittel	31 010,0	29 710,4	-1 299,6	30 870,0	29 156,0	-5,6
davon:						
• Abführung der Produktionsabgaben und Überschussbeträge für Zucker und Isoglukose sowie einmalige Beträge für zusätzlich zugeteilte Zuckerquoten (Kapitel 6090 Titel 688 02)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-
• Mehrwertsteuer-Eigenmittel (Kapitel 6090 Titel 688 08)	5 310,0	5 306,2	-3,8	5 600,0	5 621,0	0,4
• BNE-Eigenmittel (Kapitel 6090 Titel 688 09)	24 280,0	22 980,9	-1 299,1	23 850,0	22 164,0	-7,1
• Kunststoff-Eigenmittel (Kapitel 6090 Titel 688 11)	1 420	1 423,3	3,3	1 420,0	1 371,0	-3,5
Erhebungskostenpauschale (Kapitel 6090 Titel 688 10)	-1 513,0	-1 499,8	14,0	-1 575,0	-1 525,0	-3,2

Quelle: Haushaltsrechnung 2023; Haushaltsplan 2024; 2. Regierungsentwurf 2025.

Der für die veranschlagten Abführungen maßgebliche EU-Haushalt 2025 (einschließlich Berichtigungshaushalt Nummer 1/2025 und Entwurf Berichtigungshaushalt Nummer 2/2025) sieht insgesamt 199,4 Mrd. Euro für Verpflichtungen (+2,1 % gegenüber dem Jahr 2024) und 158,7 Mrd. Euro für Zahlungen (+6,0 % gegenüber dem Jahr 2024) vor, inklusive der Sonderinstrumente.[50] Das geplante Haushaltsvolumen entspricht damit gemessen am BNE der 27 Mitgliedstaaten 1,08 % für Verpflichtungen bzw. 0,86 % für Zahlungen.

Rat, Europäische Kommission und Europäisches Parlament haben im Jahr 2020 vereinbart, auf die Einführung neuer Eigenmittel hinzuarbeiten. In einem ersten Schritt wurde mit dem Eigenmittelbeschluss vom 14. Dezember 2020 das Kunststoff-Eigenmittel ab dem Jahr 2021 als neue Eigenmittelkategorie eingeführt. Die Verhandlungen

[50] Hier insbesondere die Ukraine-Fazilität sowie die Solidaritätsreserve.

Table.Briefings

über weitere neue Eigenmittel dauern noch an. Zuletzt hat die Europäische Kommission am 16. Juli 2025 einen Vorschlag für einen neuen Eigenmittelbeschluss ab dem Jahr 2028 einschließlich Vorschläge neuer Eigenmittel vorgelegt.

3.3 Abführung der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben

Die Einnahmen des Bundes im Zusammenhang mit Bundesimmobilienangelegenheiten sind im Kapitel 6004 veranschlagt. Im 2. Regierungsentwurf 2025 sind hierfür rund 1,6 Mrd. Euro ausgewiesen. Im Wesentlichen bestehen die Einnahmen aus der Abführung der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) an den Bundeshaushalt von 1,5 Mrd. Euro. Die Höhe des Abführungsbetrags entspricht dem Beschluss des Verwaltungsrats der BImA vom November 2024. Damit ist der Abführungsbetrag 300 Mio. Euro höher als es der Verwaltungsrat der BImA im November 2023 als Abführungsbetrag empfohlen hatte.[51] Es sind zudem 178 Mio. Euro mehr als im Haushaltsjahr 2024 vorgesehen waren, aber rund ein Drittel weniger als die Abführungsbeträge von jeweils 2,3 Mrd. Euro der Jahre 2021 bis 2023. In den Jahren 2026 bis 2028 rechnet die BImA mit weiterhin stetig sinkenden jährlichen Abführungsbeträgen von 1,1 Mrd. Euro auf 775 Mio. Euro.

Die nachfolgenden Angaben beruhen weitgehend auf dem Wirtschaftsplan 2025 der BImA und den Erläuterungen hierzu. Diesen hat der Verwaltungsrat der BImA in seiner Sitzung im November 2024 genehmigt. Er ist seit dem Haushaltsjahr 2024 nicht mehr als Anlage zu Kapitel 6004 im Haushaltsplan des Bundes enthalten. Dies erschwert aus Sicht des Bundesrechnungshofes die parlamentarische Entscheidung über die Höhe des Abführungsbetrags der BImA.

Eine der Kernaufgaben der BImA ist das Einheitliche Liegenschaftsmanagement des Bundes (ELM). Hierzu gehört die Verwaltung der Dienstliegenschaften des Bundes. In die Gebäude, die sich im ELM befinden, will die BImA 1,1 Mrd. Euro im Haushaltsjahr 2025 investieren. Das sind 280,1 Mio. Euro mehr als im Wirtschaftsplan 2024 dafür vorgesehen waren (+33,8 %).[52] Insgesamt entsprechen die im Wirtschaftsplan der BImA ausgewiesenen Investitionen in Gebäude im ELM 68,4 % der vorgesehenen Gesamtinvestitionen in ihr Anlagevermögen von 1,6 Mrd. Euro im Jahr 2025. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass aus dem Wirtschaftsplan der BImA nur ein geringer Teil der Investitionen in die im ELM-befindlichen Gebäude der Bundeswehr finanziert wird. Diese Investitionen sind im Einzelplan 14 etatisiert.

[51] Für das Haushaltsjahr 2025 hat der Verwaltungsrat in seiner Sitzung am 13. November 2023 einen Abführungsbetrag von 1,2 Mrd. Euro empfohlen. Die Höhe der Abführung soll sich gemäß § 7 Absatz 2 des Gesetzes über die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImAG) am Jahresüberschuss orientieren. Nach § 4 Absatz 2 Nummer 3 BImAG empfiehlt der Verwaltungsrat der BImA die Höhe der Abführung der BImA an den Bund.

[52] Im Wirtschaftsplan 2024 der BImA waren für Investitionen in Gebäude im ELM 829,2 Mio. Euro vorgesehen. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass der weit überwiegende Teil der Investitionen in die Gebäude der Bundeswehr aus dem Einzelplan 14 finanziert wird.

Table.Briefings

Den größten Anteil an den Investitionen in die Gebäude im ELM betreffen die Ausgaben für Bauprojekte. Seit der Wirtschaftsplan nicht mehr Anlage des Haushaltsplans ist, ist bei Kapitel 6004 auch die Übersicht der mehrjährigen Baumaßnahmen der BImA für Zwecke des Bundes weggefallen. Nach der Begründung zum Gesetz zur Modernisierung des Bundesbaus muss die BImA dem Haushaltsausschuss regelmäßig eine Übersicht über ihre Bauprojekte, deren Plankosten 6 Mio. Euro übersteigen, zur Verfügung stellen. Zuletzt hat die BImA dazu einen Bericht zum Stand 31. Oktober 2024 vorgelegt.[53] Danach und nach dem Investitionsplan der BImA[54] ist für Bauprojekte für das Jahr 2025 ein Mittelabfluss von 1,3 Mrd. Euro vorgesehen. Hinzu kommen laut Wirtschaftsplan 2025 noch 25,3 Mio. Euro für Baumaßnahmen unter 6 Mio. Euro. Insgesamt sind das 259,5 Mio. Euro mehr als die im Wirtschaftsplan angesetzten 1,1 Mrd. Euro für Investitionen für Gebäude im ELM. Die BImA begründet den niedrigeren Ansatz mit einem pauschalen Abschlag wegen möglicher Verzögerungen bei Bauprojekten. Generell ist zu berücksichtigen, dass die BImA seit der Reform Bundesbau[55] für Bauaufgaben, die nach den neuen Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes durchgeführt werden, nicht nur die prognostizierten Baukosten ansetzt, sondern das sogenannte Projektkostenziel, das zusätzlich einen Aufschlag für Risikokosten und Baupreissteigerungen enthält.

Im Haushaltsjahr 2024 ist im Kapitel 6004 der Titel 712 01[56] neu hinzugekommen. Hier sind zwei Baumaßnahmen veranschlagt, die die BImA für den Deutschen Bundestag durchführt,[57] die zuvor in der im Haushaltplan abgebildeten Übersicht der mehrjährigen Baumaßnahmen der BImA enthalten waren. Für diese Baumaßnahmen mit einem haushaltsmäßig anerkannten Gesamtvolumen von 370,1 Mio. Euro[58] sind im Jahr 2025 Ausgaben von insgesamt 35,5 Mio. Euro vorgesehen.

Neben den Investitionen sieht die BImA für das Jahr 2025 Bauunterhaltungsmaßnahmen von 1,3 Mrd. Euro vor, davon 469 Mio. Euro in die zivilen Liegenschaften des ELM (ELM Klassik) und 472 Mio. Euro im ELM Bundeswehr. Insgesamt sind dies 213,9 Mio. Euro mehr, als nach dem Planansatz für 2024 vorgesehen waren.

Die BImA refinanziert ihre Ausgaben für die ELM-Liegenschaften durch die ELM-Mieten, die sie von den Nutzern erhält. Für das Haushaltsjahr 2025 erwartet sie Mieteinnahmen

[53] Der Koalitionsvertrag für die 21. Legislaturperiode sieht im Sinne des Bürokratieabbaus vor, die Berichtspflichten der Ressorts an den Haushaltsausschuss zu reduzieren. Der Haushaltsausschuss hat in seiner 4. Sitzung am 25. Juni 2025 eine „Positivliste“ der beizubehaltenden Berichtspflichten beschlossen. Der dem Haushaltsausschuss regelmäßig vorzulegende Bericht der BImA über die Bauprojekte ist darin nicht enthalten entfällt damit künftig.

[54] Der Investitionsplan der BImA ist Teil des Wirtschaftsplans. Er enthält einzeln aufgeführt die aus dem Wirtschaftsplan der BImA finanzierten Bauprojekte und als Summe die Baumaßnahmen unter 6 Mio. Euro.

[55] Mit der Reform des Bundesbaus hat die Bundesregierung die Verantwortung für Planung, Bau und Betrieb der zivilen Bundesbauten und Bundesliegenschaften weitgehend auf die BImA konzentriert.

[56] Baumaßnahmen von mehr als 6 Mio. Euro im Einzelfall.

[57] Die beiden Baumaßnahmen für den Deutschen Bundestag betreffen das Elisabeth-Selbert-Haus und das Besucher- und Informationszentrum mit der unterirdischen Kältezentrale.

[58] Davon 356,1 Mio. Euro als Anteil der BImA. Hintergrund ist, dass die Projektverantwortung ehemals beim Bundesministerium des Innern als für den Bundesbau zuständigem Ministerium lag.

Table.Briefings

aus ELM-Liegenschaften von 5,2 Mrd. Euro.[59] Das sind rund 300 Mio. Euro mehr, als sie für das Haushaltsjahr 2024 eingeplant hatte.

Mit der Reform des Bundesbaus hat die Bundesregierung die Verantwortung für Planung, Bau und Betrieb der zivilen Bundesbauten und Bundesliegenschaften weitgehend auf die BImA konzentriert. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass dies zu höheren Ausgaben im Wirtschaftsplan der BImA und damit geringeren Abführungsbeträgen führen wird. Die sinkenden Abführungsbeträge in der Mittelfristplanung scheinen hierfür bereits ein erstes Indiz zu sein. Ein wesentlicher Faktor werden die notwendigen Investitionen in den Gebäudebestand sein, um die Klimaschutzziele zu erreichen.

Eine weitere bedeutsame gesetzliche Aufgabe der BImA ist die Wohnungsfürsorge des Bundes.[60] Hierfür verfügt die BImA zurzeit über rund 38 000 eigene Wohnungen. Als Beitrag des Bundes zur Wohnraumoffensive plant sie nach Angaben des BMF bis Ende 2025 die Fertigstellung von rund 1 300 neuen Wohnungen und bis Ende 2028 von rund 5 300 Wohnungen. Hierfür prognostiziert die BImA im Betrachtungszeitraum von 2025 bis 2028 insgesamt ein Investitionsvolumen von rund 1,3 Mrd. Euro, davon rund 300 Mio. Euro im Jahr 2025. Zudem stehe der Abbau von Leerständen im Gewerbe- und Wohnbereich besonders im Fokus. Um ihren Wohnungsbestand qualitativ zu verbessern und den Wohnungsleerstand zu reduzieren, setzt die BImA 264 Mio. Euro für Instandsetzungsmaßnahmen an.

4 Wesentliche Ausgaben

Ausgaben sind im Einzelplan 60 im Wesentlichen in Kapitel 6002 veranschlagt. Daneben sind Ausgaben noch in den Kapiteln 6003, 6004 und 6067 veranschlagt. Tabelle 7 gibt einen Überblick über die Ausgabenstruktur des Einzelplans 60.

Table.Briefings

[59] Im Bereich ELM-Klassik erwartet die BImA Mieteinnahmen von 2,2 Mrd. Euro und im Bereich ELM-Bundeswehr von 3 Mrd. Euro. In den Mieteinnahmen ist ein Bauunterhaltsanteil von 593 Mio. Euro enthalten. Für Liegenschaften, die sie von Dritten angemietet und an ELM-Nutzer untervermietet hat, erwartet die BImA Mieteinnahmen von 809,5 Mio. Euro. Über das ELM hinaus erwartet die BImA Mieteinnahmen von insgesamt 5,5 Mrd. Euro.

[60] Ziel der Wohnungsfürsorge ist es, den Beschäftigten des Bundes am Dienstort oder in dessen Einzugsbereich angemessenen und bezahlbaren Wohnraum zur Verfügung zu stellen.

Tabelle 7

Ausgaben des Einzelplans 60

	2023 Soll	2023 Ist	Differenz Ist-Soll	2024 Soll	2025 Entwurf	Änderung zu 2024
	in Mio. Euro					*in %*
Ausgaben insgesamt	28 827,4	25 657,8	-3 169,6	38 645,3	47 228,7	22,4
davon:						
→ Kapitel 6002 (Allgemeine Bewilligungen)	26 146,6	23 112,2	-3 034,4	35 946,5	44 451,7	23,7
davon:						
• Personalausgaben	3 032,9	32,0	-3 000,9	3 782,9	1 462,9	-61,3
• Sächliche Verwaltungsausgaben	422,0	244,4	-197,5	317,6	268,7	-15,4
• Militärische Beschaffungen, Anlagen usw.	35,0	35,0	-	45,0	60,0	33,3
• Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen)	20 631,0	15 726,9	-4 904,1	24 610,4	41 201,0	67,4
• Ausgaben für Investitionen	10 302,9	7 073,5	-3 229,4	14 690,7	4 559,2	-69,0
• Besondere Finanzierungsausgaben	-8 297,2	0,3	8 297,5	-7 500,0	-3 100,0	-58,7
→ Kapitel 6003 (Leistungen im Zusammenhang mit der deutschen Einheit)	191,5	108,0	-83,5	172,5	171,7	-0,5
davon:						
• Sächliche Verwaltungsausgaben	0,1	-	-0,1	0,1	0,1	-
• Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen)	191,4	108,0	-83,4	172,4	171,6	-0,5
→ Kapitel 6004 (Bundesimmobilienangelegenheiten)	-	-	-	52,8	35,5	-32,8
davon:						
• Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen)	-	-	-	-	-	-
• Ausgaben für Investitionen	-	-	-	52,8	35,5	-32,8
→ Kapitel 6067 (Sonstige Versorgungsausgaben)	2 489,3	2 437,7	-51,6	2 473,5	2 629,9	6,3
davon:						
• Personalausgaben	57,7	45,6	-12,1	43,6	55,2	26,6
• Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen)	2 431,7	2 392,1	-39,5	2 429,9	2 574,8	6,0

Quelle: Haushaltsrechnung 2023; Haushaltsplan 2024; 2. Regierungsentwurf 2025.

Table.Briefings

Der Schwerpunkt der Ausgaben im Einzelplan 60 liegt bei den Zuweisungen und Zuschüssen (ohne Investitionen). Sie machen mit 43,9 Mrd. Euro 85,7 %[61] aller veranschlagten Ausgaben des Einzelplans 60 aus. Auf Investitionen entfallen 4,6 Mrd. Euro (9,0 %) der veranschlagten Ausgaben.

Nahezu 80 % der Ausgaben im Einzelplan 60 sind auf nur fünf Titel verteilt. Diese Titel sind im Einzelnen:

4.1 Zuschüsse zur Entlastung beim Strompreis – Kapitel 6002 Titel 683 07

Volumen 2025: 17 200 Mio. Euro

Die Zuschüsse zur Entlastung beim Strompreis werden ab dem Haushaltsjahr 2025 im Bundeshaushalt bei Kapitel 6002 Titel 683 07 veranschlagt. Der Regierungsentwurf 2025 sieht hierfür 17,2 Mrd. Euro vor. Die Mittel werden – wie bisher – durch das BMWE bewirtschaftet.[62] Zuvor waren die Ausgaben im KTF veranschlagt. Im Haushaltsplan 2024 waren dort 10,6 Mrd. Euro vorgesehen.[63] Überplanmäßig ausgegeben hat das BMWE 18,5 Mrd. Euro.

Die Zuschüsse werden seit dem Jahr 2021 an die Übertragungsnetzbetreiber geleistet. Zunächst wurde im Zuge des Konjunkturpaketes 2020 eine anteilige Entlastung der EEG-Umlage für das Jahr 2021 beschlossen, um deren Anstieg zu verhindern. Im Juli 2022 wurde die EEG-Umlage dann auf Null gesenkt. Seit dem Jahr 2023 kompensiert der Bund mit den Zuschüssen den Wegfall der Umlage nach dem EEG. Die Umlage wurde zuvor von den Endverbrauchern gezahlt. Durch Beschluss des Deutschen Bundestages vom 7. Juli 2022 wurde die EEG-Umlage zum 1. Januar 2023 abgeschafft. Die Übergangsnetzbetreiber haben gemäß dem „Gesetz zur Finanzierung der Energiewende im Stromsektor durch Zahlungen des Bundes und Erhebung von Umlagen“ (EnFG) einen gesetzlichen Anspruch gegen den Bund auf Ausgleich der Ausgaben, die sie nach dem EEG haben.[64]

Bis zum 31. März eines Kalenderjahres übermitteln die Übertragungsnetzbetreiber für das jeweils vorangegangene Kalenderjahr eine Kontoabrechnung für ihren Ausgleichsanspruch.[65] Im Oktober 2023 ermittelten die Übertragungsnetzbetreiber einen Finanzierungsbedarf von 10,6 Mrd. Euro für das Jahr 2024. Der im Wirtschaftsplan 2024 des

[61] Berechnet auf der Grundlage aller Ausgaben ohne Berücksichtigung der Globalen Minderausgabe.
[62] Siehe 2. Regierungsentwurf 2025, Kapitel 6002 Titel 683 07, Erläuterungen.
[63] Bundeshaushalt 2024, Einzelplan 60, Kapitel 6002, Anlage 3 (Kapitel 6092), Wirtschaftsplan des Klima- und Transformationsfonds, Titel 683 07.
[64] Siehe 2. Regierungsentwurf zum Haushaltsplan 2025, Kapitel 6002 Titel 683 07, Erläuterungen.
[65] § 6 i. V. m. Nummern 2 und 4 der Anlage 1 und Nummern 3 und 5 der Anlage 1 Gesetz zur Finanzierung der Energiewende im Stromsektor durch Zahlungen des Bundes und Erhebung von Umlagen.

Table.Briefings

KTF veranschlagte Zuschuss entsprach diesem Betrag. Der mit einer überplanmäßigen Ausgabe genehmigte Mehrbedarf beruhte nach Angaben des BMWE auf einer stark rückläufigen Entwicklung der Strompreise, die zu höheren Ausgleichsansprüchen der Übertragungsnetzbetreiber führten.

Der EEG-Finanzierungsbedarf unterliegt aufgrund der Abhängigkeiten, z. B. von den Strompreisen und dem Wetter, starken Schwankungen. Die Übertragungsnetzbetreiber sind verpflichtet, die Kostenentwicklung kontinuierlich zu monitoren und der Bundesregierung monatlich zu berichten.[66]

4.2 Zuschuss an die Postbeamtenversorgungskasse – Kapitel 6002 Titel 685 01

Volumen 2025: 10 104 Mio. Euro

Die Postbeamtenversorgungskasse erbringt Versorgungs- und Beihilfeleistungen an frühere Beamtinnen und Beamte des ehemaligen Sondervermögens Deutsche Bundespost und der daraus hervorgegangenen ehemaligen Teilsondervermögen Deutsche Bundespost POSTDIENST, Deutsche Bundespost POSTBANK und Deutsche Bundespost TELEKOM sowie an Beschäftigte der Postnachfolgeunternehmen, denen aus einem Beamtenverhältnis Ansprüche auf Versorgung zustehen, und deren Hinterbliebene. Die Versorgungsberechtigten haben keine unmittelbaren Ansprüche auf Leistungen gegenüber der Postbeamtenversorgungskasse. Die Ansprüche der Versorgungsberechtigten bestehen gegenüber dem Bund.[67]

Mit dem Zuschuss gleicht der Bund Unterschiedsbeträge zwischen den laufenden Zahlungsverpflichtungen der Postbeamtenversorgungskasse als gesetzlich bestimmten Dienstleister und den Finanzierungsbeiträgen der Postnachfolgeunternehmen aus. Trotz einer rückläufigen Anzahl Anspruchsberechtigter werden die Ausgaben in den nächsten Jahren weiter steigen. Ursächlich hierfür sind insbesondere steigende Pensionen und die Kostenentwicklung in der medizinischen Versorgung.

Der Bundesrechnungshof hatte festgestellt, dass in den Jahren 2013 bis 2022 der geplante Betrag, den die Postbeamtenversorgungskasse aus dem Bundeshaushalt erhält, immer über dem tatsächlichen Bedarf lag.[68] Die Abweichungen des Soll- vom Ist-

[66] Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU, Bundestagsdrucksache 20/12405 vom 26. Juli 2024, Nummer 4.

[67] Siehe § 15 des Gesetzes zum Personalrecht der Beschäftigten der früheren Deutschen Bundespost (Postpersonalrechtsgesetz – PostPersRG) vom 14. September 1994 (BGBl. I S. 2325, 2353), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 20. Dezember 2023 BGBl. 2023 I Nummer 389.

[68] Die niedrigste Abweichung war im Jahr 2015 und die höchste Abweichung im Jahr 2021. Die Postbeamtenversorgungskasse wies darauf hin, dass bei relativer Betrachtungsweise die geringste Abweichung 1,09 % und die höchste Abweichung 4,97 % betragen habe.

Tabler-Briefings

Ansatzes lagen in den Jahren 2013 bis 2022 zwischen 81,2 und 451,7 Mio. Euro. Lediglich im Jahr 2023 gab es wegen der gesetzlich bedingten Ausgabensteigerung in der Bundesbesoldung- und -versorgung einen Mehrbedarf. Die Postbeamtenversorgungskasse will in Abstimmung mit dem BMF eine Optimierung der Planaufstellung prüfen, wobei ihre Wirtschaftsführungsbestimmungen zu berücksichtigen sind. Der Bundesrechnungshof hatte empfohlen, dass die Postbeamtenversorgungskasse regelmäßig in der Endphase des Aufstellungsverfahrens des Bundeshaushalts prüft, ob neue Sachverhalte erkennbar sind, die den Zuschuss aus dem Bundeshaushalt ändern könnten. In diesem Fall sollte sie ihren Bedarf aktualisieren und dem BMF mitteilen.

Der um etwa 35 Mio. Euro höhere Bedarf der Postbeamtenversorgungskasse gegenüber dem ersten Regierungsentwurf ergibt sich aus höheren Beihilfeleistungen und höheren Ergebnissen der Tarifverhandlungen im öffentlichen Dienst und deren voraussichtliche Übertragung auf die Beamtenversorgung.

4.3 Ertüchtigung von völkerrechtswidrig angegriffenen Staaten im Bereich Sicherheit, Verteidigung und Stabilisierung – Kapitel 6002 Titel 687 06

Volumen 2025: 8 259 Mio. Euro

Nach dem 2. Regierungsentwurf 2025 umfasst Kapitel 6002 Titel 687 06 sämtliche Mittelbedarfe für die Ertüchtigungsinitiative der Bundesregierung (EIBReg) und die deutschen Pflichtbeiträge für Unterstützungsmaßnahmen der Europäischen Friedensfazilität (European Peace Facility/EPF) für die Partnerstaaten, welche völkerrechtswidrig angegriffen werden. Dies betrifft aktuell die Unterstützung für die Ukraine. Der Titel fällt unter den sachlichen Anwendungsbereich der Bereichsausnahme der Schuldenregel hinsichtlich der Hilfe für völkerrechtswidrig angegriffene Staaten. Das Grundgesetz ermöglicht es, die für die Schuldenregel relevanten Krediteinnahmen u. a. um diese Ausgaben zu bereinigen. Dies gilt, soweit diese Ausgaben zusammen mit anderen sicherheitsrelevanten Ausgaben 1 % des Bruttoinlandsprodukts überschreiten (Artikel 115 Absatz 2 Satz 4 Grundgesetz; Bereichsausnahme). Dadurch steigt der Verschuldungsspielraum des Bundes. Im Titel 687 06 sind Ausgaben von 50 Mio. Euro für die Behandlung von ukrainischen Soldaten veranschlagt. Das Bundesministerium für Gesundheit bewirtschaftet diese Ausgaben.

Mittelbedarfe für die Ertüchtigung weiterer Partnerstaaten im Bereich Sicherheit, Verteidigung und Stabilisierung sind nach dem 2. Regierungsentwurf 2025 bei Kapitel 6002 Titel 687 03 veranschlagt. Er umfasst Mittelbedarfe für die EIBReg und die deutschen Pflichtbeiträge für Unterstützungsmaßnahmen der EPF für Partnerstaaten mit Ausnahme der Ukraine.

Table.Briefings

Anwendungsbereich für die EIBReg ist der Fähigkeitsaufbau ziviler und militärischer Sicherheitsakteure in Partnerländern im Kontext von Krisen in Regionen außerhalb von Europäischer Union und NATO mit überregionalen Auswirkungen. Die Mittel für die EIBReg bewirtschaften das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) und das Auswärtige Amt (AA) einvernehmlich.

Die EPF wurde im März 2021 außerhalb des EU-Haushalts eingerichtet. Sie erweitert den Instrumentenkasten der Europäischen Union um die Möglichkeit der militärischen Ertüchtigung der Streitkräfte in Partnerstaaten. Der Pflichtbeitrag zum EPF-Haushalt bemisst sich nach einem Verteilungsschlüssel auf der Grundlage des Bruttonationaleinkommens der EU-Mitgliedsstaaten. Danach trägt Deutschland rund 25 % des EPF-Haushalts. Die Mittel für die EPF bewirtschaftet das AA.

EIBReg und EPF wirken komplementär. Sie verstärken sich in ihrer inhaltlichen Schwerpunktsetzung sowie in teilweise unterschiedlichen Zeitansätzen gegenseitig. Für das Jahr 2024 betrugen die Ist-Ausgaben für beide Bereiche zusammen rund 8 Mrd. Euro. Das waren 0,5 Mrd. mehr (+7 %), als im Haushaltsplan vorgesehen war.

Bis zum 1. Regierungsentwurf 2025 waren bei Kapitel 6002 Titel 687 03 sämtliche Mittelbedarfe für die (nationale) EIBReg zugunsten von Partnerstaaten und die deutschen Pflichtbeiträge zur zweiten Säule der EPF veranschlagt. Der „Ertüchtigungstitel“ diente als zentrales Finanzierungsinstrument für die deutsche Unterstützung der Ukraine. Dazu zählten sämtliche Unterstützungsleistungen zugunsten der ukrainischen Streitkräfte, einschließlich der Ausgaben für die Wiederbeschaffung von Material der Bundeswehr, das an die Ukraine abgegeben wurde.

Der 1. Regierungsentwurf 2025 sah für die Unterstützung aller Partnerstaaten im Rahmen der EIBReg und EPF Ausgaben von insgesamt 4 Mrd. Euro und keine Verpflichtungsermächtigung vor. Im aktuellen Haushaltsentwurf 2025 sind im neuen Titel 687 06 für das Jahr 2025 allein für die Unterstützung der Ukraine Ausgaben von 8,3 Mrd. Euro und eine Verpflichtungsermächtigung von 13,6 Mrd. Euro (verteilt auf die Jahre 2026 bis 2031) veranschlagt. Im Titel 687 03 sind für die Unterstützung anderer Partnerstaaten Ausgaben von 391,2 Mio. Euro veranschlagt, davon 169,4 Mio. für die EIBReg und 221,7 Mio. für die EPF. Hinzukommt eine Verpflichtungsermächtigung von 325,2 Mio. Euro (verteilt auf die Jahre 2026 bis 2028).

Die Ausgaben für die Unterstützung aller Partnerstaaten sollen sich damit gegenüber dem 1. Regierungsentwurf um insgesamt 4,7 Mrd. Euro erhöhen (+116 %).

Table.Briefings

4.4 Zuweisung an das Sondervermögen „Aufbauhilfe 2021“ – Kapitel 6002 Titel 634 01

Volumen 2025: 2 500 Mio. Euro

Für die im Juli 2021 von der Flut- und Hochwasserkatastrophe betroffenen Regionen haben der Bund und die Länder einen nationalen Fonds „Aufbauhilfe 2021“ zur Finanzierung der Wiederaufbaumaßnahmen als Sondervermögen beim Bund errichtet. Das Sondervermögen hat ein Gesamtvolumen von bis zu 30 Mrd. Euro. Hiervon sind bis zu 2 Mrd. Euro für den Wiederaufbau der zerstörten Bundesinfrastruktur in den betroffenen Ländern vorgesehen. Mit den übrigen bis zu 28 Mrd. Euro sollen Länderprogramme zur Beseitigung der entstandenen Schäden u. a. bei Privathaushalten, Unternehmen sowie der Infrastruktur von Ländern und Kommunen finanziert werden.

Der Bund finanziert die Ausgaben des Sondervermögens vor. Er wies dem Sondervermögen im Jahr 2021 16 Mrd. Euro zu. Ab dem Jahr 2022 führt er dem Sondervermögen weitere Mittel nach Maßgabe des Haushaltsgesetzes zu, um dessen Liquidität sicherzustellen. Die Länder beteiligen sich finanziell an der Zuführung des Bundes im Jahr 2021, indem sie in den Jahren 2021 bis 2050 im Rahmen der Umsatzsteuerverteilung insgesamt 7 Mrd. Euro aus ihrem Anteil am Umsatzsteueraufkommen in gleichen Jahrestranchen an den Bund abtreten. Die hälftige finanzielle Beteiligung der Länder an den Zuführungen des Bundes zum Fonds ab dem Jahr 2022 erfolgt durch Anpassung der vertikalen Umsatzsteuerverteilung.

4.5 Vorsorge Ausgabereste Investitionen – Kapitel 6002 Titel 712 02

Volumen 2025: 1 700 Mio. Euro

Im 2. Regierungsentwurf sind Mittel zur Deckung von Ausgaberesten bei investiven Titeln in Höhe von 1,7 Mrd. Euro als Vorsorge ausgebracht. Die Mittel können in Anspruch genommen werden, wenn eine anderweitige Deckungsmöglichkeit nicht besteht.

Table.Briefings

4.6 Verstärkung von Personalausgaben der Hauptgruppe 4 – Kapitel 6002 Titel 461 71

Volumen 2025: 1 430 Mio. Euro

Die Mittel dienen insbesondere zur Deckung eines eventuellen Mehrbedarfs aufgrund von Besoldungs- und Tarifrunden bei den Personalausgaben in den Einzelplänen und können mit Einwilligung des BMF in Anspruch genommen werden.[69] Darüber hinaus können mit Einwilligung des BMF Mehrausgaben bei den Personalausgaben gegen Einsparung im jeweiligen Einzelplan geleistet werden.[70] Davon ausgenommen sind die Titel 428 .2.[71]

5 Sondervermögen

Sondervermögen sind rechtlich unselbständige abgesonderte Teile des Bundesvermögens, die durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes entstanden und zur Erfüllung einzelner Aufgaben des Bundes bestimmt sind.[72] Die Sondervermögen sind kein Bestandteil des Bundeshaushaltes. Gemäß § 26 Absatz 2 BHO werden nur die Zuführungen oder die Ablieferungen im Haushaltsplan veranschlagt. Es sind jedoch Übersichten über die Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen der Sondervermögen dem Haushaltsplan als Anlagen beizufügen oder in die Erläuterungen aufzunehmen. Sondervermögen sind Nebenhaushalte, die den Bund in steigendem Maße finanziell verpflichten.

In den letzten Jahren wurden zahlreiche Ausgaben für wichtige Politikbereiche in Sondervermögen ausgelagert. Gegenwärtig[73] bestehen beim Bund 29 Sondervermögen, Zweckvermögen und Fonds unterschiedlicher Art und Struktur. Mit dem Sondervermögen Infrastruktur- und Klimaneutralität ist ein neues hinzugekommen. Der Wirtschaftsplan für dieses neue Sondervermögen ist mit dem 2. Regierungsentwurf 2025 beschlossen worden.

Sondervermögen stellen eine Ausnahme vom verfassungsrechtlichen Grundsatz der Einheit des Haushalts (Artikel 110 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz) dar. Erhebliche Vorteile

[69] Haushaltsvermerk Nummer 2 zu Kapitel 6002 Titelgruppe 01.
[70] Haushaltsvermerk Nummer 3 zu Kapitel 6002 Titelgruppe 01.
[71] Haushaltsvermerk Nummer 3 zu Kapitel 6002 Titelgruppe 01. Aus dem Titel 428 .2 werden Entgelte für Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler gezahlt.
[72] Vgl. VV Nummer 2 zu § 26 BHO.
[73] Haushaltsrechnung des Bundes 2024, Band 1, Nummer 3.4.1.

Table.Briefings

gegenüber einer Veranschlagung im Bundeshaushalt müssen die Ausgliederung aus dem Bundeshaushaltsplan klar rechtfertigen. Durch die Auslagerung von Ausgaben in Sondervermögen entsteht ein verzerrtes Bild des Bundeshaushaltes und des Finanzplans.

Dass Nebenhaushalte problembehaftet sind, belegt beispielsweise der Investitions- und Tilgungsfonds (ITF), denn es ist absehbar, dass das kreditfinanzierte Sondervermögen, trotz aller guten Tilgungsvorsätze, zu dauerhaften Zusatzlasten führen wird.[74] Die rechtswidrige Zuführung von 60 Mrd. Euro aus Notlagenkrediten der Corona-Pandemie zum KTF führt zu weiteren Belastungen, denn damit zusammenhängende Aufgaben müssen nun aus dem Bundeshaushalt geleistet werden.[75] Infolge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts hat die Bundesregierung zudem den Wirtschaftsstabilisierungsfonds „Energie“[76] zum Ende des Jahres 2023 aufgelöst. In den Jahren ab 2024 fällig werdende Verpflichtungen des Fonds müssen jetzt aus dem Bundeshaushalt finanziert werden.

Die meisten Sondervermögen nehmen tatsächlich Aufgaben wahr, die genauso gut im Bundeshaushalt finanziert werden könnten. Der Bundesrechnungshof sieht in Sondervermögen das Budgetrecht des Parlamentes beeinträchtigt. Trotz gegenteiliger Auffassung hat das BMF seine grundsätzliche Absicht bekundet, die Auflösung von Sondervermögen prüfen zu wollen.[77]

So sind im Jahr 2024 die Sondervermögen „Fonds nach § 5 Mauergrundstücksgesetz“ und „Digitale Infrastruktur“ aufgelöst worden. Die Aufgaben des Digitalfonds werden nunmehr aus dem Kernhaushalt finanziert. Bei der Auflösung des Sondervermögens „Aufbauhilfe“ stünde auch hier eine Restabwicklung über den Kernhaushalt an.[78] Das Sondervermögen war in Folge der Hochwasserkatastrophe 2013 errichtet worden.

Im Finanzplanungszeitraum werden die Sondervermögen „Kinderbetreuungsausbau“ und „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ gemäß den gesetzlichen Regelungen zum Ende des Jahres 2025 bzw. des Jahres 2027 aufgelöst.[79]

Im Einzelplan 60 werden sieben Sondervermögen mit ihren Wirtschaftsplänen nachgewiesen. Tabelle 8 gibt einen Überblick über die im Einzelplan 60 ausgewiesenen Sondervermögen.

Table.Briefings

[74] Bemerkungen 2024 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Nummer 1.12.1.
[75] Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 – erklärte den 2. Nachtragshaushalt 2021 für verfassungswidrig.
[76] Vgl. Gesetz zur Errichtung eines Finanzmarkt- und eines Wirtschaftsstabilisierungsfonds (Stabilisierungsfondsgesetz – StFG), Abschnitt 2, Teil 3.
[77] Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an das BMF über die Sondervermögen des Bundes und die damit verbundenen Auswirkungen auf die Haushaltstransparenz sowie die Funktionsfähigkeit der Schuldenregel vom 25. August 2023, Gz.: I 2 - 0002060.
[78] Kabinettvorlage zum Regierungsentwurf 2024, Abschnitt D., S. 25ff (zuletzt abgerufen am 18. Juli 2025).
[79] Bundestagsdrucksache 20/12401, Finanzplan des Bundes 2024 bis 2028, Tz. 3.2.15.

Das neue Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität wird von den Ressorts bewirtschaftet. Informationen hierzu enthalten die Berichte des Bundesrechnungshofes über die Entwicklung der Einzelpläne für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2025.

Zum Wirtschaftsplan des Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ (2. Regierungsentwurf 2025) hat der Bundesrechnungshof dem Haushaltsausschuss gesondert berichtet.[80]

Tabelle 8

Sondervermögen im Einzelplan 60

Kapitel	Bezeichnung	Einnahmen (Soll 2025)	Ausgaben (Soll 2025)	Verpflichtungs-ermächtigungen (2025)
		in Mio. Euro		
Anlagen (gesamt) im Einzelplan 60		76 493,5	76 493,5	113 393,2
6002	→ Anlage 1 – Investitions- und Tilgungsfonds (6091)	-	-	-
	→ Anlage 2 – Infrastruktur und Klimaneutralität (6093)	37 245,2	37 245,2	84 760,2
	→ Anlage 3 – Klima- und Transformationsfonds (6092)	36 703,3	36 703,3	28 442,3
	→ Anlage 4 – Aufbauhilfe (6095)	-	-	-
	→ Anlage 5 – Kommunalinvestitionsförderungsfonds (6096)	-	-	-
	→ Anlage 6 – Aufbauhilfe 2021 (6098)	2 500,0	2 500,0	0,2
6003	→ Anlage 1 – Entschädigungsfonds	45,0	45,0	-

Quelle: 2. Regierungsentwurf 2025.

[80] Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages für die Beratungen zum zweiten Entwurf des Wirtschaftsplans 2025 des Klima- und Transformationsfonds vom 17. Juli 2025, Gz.: III 1 - 0002262 - III.

Table.Briefings

6 Ausblick

Der 2. Regierungsentwurf 2025 sieht einen Anstieg der Gesamtausgaben des Einzelplans 60 gegenüber dem Vorjahres-Soll (38,6 Mrd. Euro) um ein Fünftel auf 47,3 Mrd. Euro vor. Mit 45,8 Mrd. Euro verharren die Soll-Ausgaben im Planungsjahr 2026 noch auf annähernd gleich hohem Niveau. Ab dem Finanzplanungsjahr 2027 sinken die Ausgaben dann rapide. Der Ansatz für das Jahr 2028 dreht sogar ins Negative (-6,5 Mrd. Euro/vgl. Tabelle 9). Ausgaben aufgrund bestehender gesetzlicher Verpflichtungen (z. B. Zuschuss an die Postbeamtenversorgungskasse, sonstige Versorgungsausgaben) kann der Einzelplan 60 danach nicht mehr abdecken. Die Veranschlagung kann sich nur buchmäßig ergeben, wenn der bisher unberücksichtigt gebliebene politische Handlungsbedarf als Globale Minderausgabe eingepreist wird.

Tabelle 9

Einnahme-/Ausgabeentwicklung des Einzelplans 60 in den Jahren 2024 bis 2028

	2024 Soll	2025 Entwurf	2026 (Fpl.)	2027 (Fpl.)	2028 (Fpl.)
	in Mrd. Euro				
Einnahmen des Einzelplans	(410,9)	395,4	406,7	402,0	410,8
Veränderung zum Vorjahr (*in %*)		-3,8	2,9	-1,2	2,2
darunter:					
→ Steuereinnahmen	(377,8)	386,8	383,8	400,6	412,3
Veränderung zum Vorjahr (*in %*)		-0,8	-0,8	4,4	2,9
Ausgaben des Einzelplans	(38,6)	47,3	45,8	25,7	-6,5
Veränderung zum Vorjahr (*in %*)		22,4	-3,1	-44,0	-125,4

Quelle: Kabinettvorlage des BMF zum 2. Regierungsentwurf 2025 und Eckwerte zum Finanzplan bis 2029 (nicht-öffentliches Dokument); Bundesrechnungshof.

Die im Einzelplan 60 veranschlagten Sondervermögen tragen dazu bei, dass der Bundeshaushalt zunehmend an Aussagekraft verliert. Die Wirtschaftspläne dieser Sondervermögen sind dem Einzelplan 60 beigefügt und werden auch vom Deutschen Bundestag beschlossen. Das Festhalten an Nebenhaushalten verschleiert nicht nur die echte

Table.Briefings

Nettokreditaufnahme, sondern auch Finanzlücken und birgt hohe Haushaltsrisiken für die Zukunft, zumal bei finanziell bedeutsamen Nebenhaushalten.

In jedem Fall ist es geboten, die bereits vorhandenen Einnahmequellen im Einzelplan 60 gezielter in den Blick zu nehmen. Dazu gehört auch, Mindereinnahmen aus Steuervergünstigungen oder steuerlich bedeutsame finanzielle Risiken im Bundeshaushalt auszuweisen. Auch eine vom Bundesrechnungshof seit Jahren empfohlene kritische Bestandsaufnahme der bestehenden Steuersubventionen und sonstigen steuerlichen Vergünstigungen könnte einen spürbaren Beitrag leisten. Es gilt, die im Einzelplan 60 etatisierte steuerliche Finanzierungsbasis langfristig zu sichern und zu stärken, um die anstehenden Herausforderungen für den Bundeshaushalt bewältigen zu können.

Die Bundesregierung bleibt gehalten, eine geordnete Haushaltsentwicklung unter Berücksichtigung des voraussichtlichen gesamtwirtschaftlichen Leistungsvermögens in den einzelnen Planungsjahren zu sichern.[81] Sie muss gewährleisten, dass der Haushaltsgesetzgeber sein volles Budgetrecht wahrnehmen und ausschöpfen kann. Die hohen Globalansätze bergen die große Gefahr, dass dieses Budgetrecht im Haushaltsvollzug durch die Bundesregierung ausgehöhlt wird. Daher sollten diese deutlich zurückgeführt werden.

Dr. Mähring Dr. Keller

Beglaubigt: Simone Seltzsam, Tarifbeschäftigte
Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.

Table.Briefings

[81] § 50 Absatz 7 Haushaltsgrundsätzegesetz.