**Kapitel 8 – Staatsverschuldung**

**Exkurs „Sondervermögen des Bundes“**

Nach Angaben des Bundesrechnungshofes weist die Haushaltsrechnung des Bundes im Jahr 2022 insgesamt 27 Sondervermögen (einschließlich Zweckvermögen und Treuhandvermögen) aus.

Entsprechend der Definition des wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages sind Sondervermögen des Bundes „*abgesonderte Teile des Bundesvermögens, die ausschließlich zur Erfüllung einzelner begrenzter Aufgaben des Bundes bestimmt sind und deshalb von dem sonstigen Bundesvermögen getrennt verwaltet werden. Sondervermögen bedürfen regelmäßig einer eigenständigen Wirtschafts- und Rechnungsführung, so dass sie zwangsläufig außerhalb des Bundeshaushaltes zu bewirtschaften sind*.“ (Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages 2012).

Sondervermögen stellen eine Ausnahme von dem Verfassungsgrundsatz der Haushaltseinheit dar. Die entsprechende Formulierung im Artikel 110, Absatz 1 des Grundgesetzes lautet*: „Alle Einnahmen und Ausgaben des Bundes sind in den Haushaltsplan einzustellen; bei Bundesbetrieben und bei Sondervermögen brauchen nur die Zuführungen oder die Ablieferungen eingestellt zu werden. Der Haushaltsplan ist in Einnahme und Ausgabe auszugleichen.“*

*„Sondervermögen werden oft mit dem Ziel errichtet, zweckgebundene Einnahmen und die aus ihnen zu bestreitenden, nicht aber zur allgemeinen Haushaltsfinanzierung dienenden Ausgaben zu revolvierenden Fonds zusammenzufassen und mit dem funktionalen Zweck einer besseren (effizienteren) Erfüllung der mit den Fondsmitteln zu finanzierenden Bundesaufgaben aus dem Bundeshaushalt auszugliedern. Da eine gesetzliche Zweckbindung von Einnahmen an sich auch innerhalb des Bundeshaushalts sichergestellt werden kann, müssen wohlerwogene Gründe vorliegen, die eine Ausgliederung der Fondsmittel aus dem Bundeshaushalt rechtfertigen. Solche Gründe sind insbesondere anzunehmen, falls die mit den Fondsmitteln zu finanzierenden Aufgaben besser durch Ver-  
waltung außerhalb des Bundeshaushalts als durch Veranschlagung innerhalb des Bundeshaushalts erfüllt werden kann. Ein zwingender Grund für die Bildung eines Sondervermögens ist vor allem auch gegeben, wenn eine gesonderte Mittelverwaltung aufgrund rechtlicher Verpflichtung unabweisbar vorgegeben ist*.“ (Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages 2012).

Sondervermögen können über den Bundeshaushalt oder andere Einnahmen mitfinanziert werden. Dazu gehören unter anderem das „Bundeseisenbahnvermögen“ (seit 1994) und die Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Bundes“ und „Versorgungsfond des Bundes“ (seit 1998).

Darüber hinaus existieren **Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung**. Zu den letztgenannten gehören insbesondere der „Finanzmarktstabilisierungsfonds“ (FMS, 2010), der „Wirtschaftsstabilisierungsfonds“ (WSF, 2020) der „Investitions- und Tilgungsfonds“ (ITF, 2020) sowie das „Sondermögen Bundeswehr“ (2020) (Tab. E.8.1, Anm.: die Tabelle ist nicht vollständig).

Manchmal wird auch eine Unterscheidung zwischen Sondervermögen und **Treuhandvermögen** vorgenommen. Bei Treuhandvermögen handelt es sich um Sondervermögen, die nicht in unmittelbarer Bundesverwaltung, sondern von externen Stellen verwaltet werden. Dazu gehören u.a. das „Bergmannsiedlungsvermögen“, der „Revolvingfonds“ und das „Zweckvermögen des Bundes bei der Landwirtschaftlichen Rentenbank“ (Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages 2012).

Aufgrund der großen Krisen dieses Jahrhunderts (Finanz- und Schuldenkrise, Corona-Krise, Ukraine-Krieg) sind Sondervermögen entstanden, die eine bisher unbekannte Größenordnung aufweisen. Es handelt sich um den **Finanzmarktstabilisierungsfonds**, den **Wirtschaftsstabilisierungsfonds** und den Sondervermögensfonds **Bundeswehr**.

Tabelle E.8.1: Sondervermögen des Bundes im Jahr 2022

Quellen: Deutscher Bundestag, BMF, Bundesrechnungshof

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  |  |  |  |  |  |
| |  |  |  | | --- | --- | --- | | **Sondervermögen** | **Jahr** | **Gesetzesgrundlage / Zielsetzung** | | [ERP-Sondervermögen](https://de.wikipedia.org/wiki/ERP-Sonderverm%C3%B6gen) | 1953 | European Recovery Programme | | Entschädigungsfonds |  | NS-Verfolgtenentschädigungsgesetz, Ausgleichsleistungsgesetz, Vertriebenenzuwendungsgesetz u.a. | | Revolvingfonds | 1974 | Zinslose Darlehen an die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege mit dem Ziel, Investitionen die soziale Infrastruktur mitzufinanzieren. | | Ausgleichsfonds für überregionale Vorhaben zur Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben | 1988 | Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabeverordnung (SchwbAV, §34) | | [Bundeseisenbahnvermögen](https://de.wikipedia.org/wiki/Bundeseisenbahnverm%C3%B6gen) | 1994 | Gesetz zur Zusammenführung und Neugliederung der Bundeseisenbahnen (BEZNG, § 1) | | Postbeamtenversorgungskasse bei der Bundesanstalt für Post und Telekommu­ nikation Deutsche Bundespost | 1995 | Gesetz über die Errichtung einer Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost (BAPostG) | | [Entschädigungseinrichtung der Wertpapierhandelsunternehmen](https://de.wikipedia.org/wiki/Entsch%C3%A4digungseinrichtung_der_Wertpapierhandelsunternehmen) bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau | 1998 | Anlegerentschädigungsgesetz(AnlEntG, § 6) | | [Versorgungsrücklage des Bundes](https://de.wikipedia.org/wiki/Versorgungsr%C3%BCcklage) | 1998 | Gesetz über eine Versorgungsrücklage des Bundes (VersRücklG, § 2) | | [Versorgungsfonds des Bundes](https://de.wikipedia.org/wiki/Versorgungsfonds_des_Bundes) | 1998 | Gesetz über eine Versorgungsrücklage des Bundes (VersRücklG, § 14) | | Entschädigungseinrichtung der Wertpapierhandelsunternehmen bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau (EdW) | 1998 | [Anlegerentschädigungsgesetz](https://www.gesetze-im-internet.de/eaeg/) (AnlEntG) | | Klärschlamm-Entschädigungsfonds | 1998 | Verordnung über den Klärschlamm-Entschädigungsfonds (KlärEV) | | [Deutscher Binnenschifffahrtsfonds](https://de.wikipedia.org/w/index.php?title=Deutscher_Binnenschifffahrtsfonds&action=edit&redlink=1) | 2002 | Gesetz über die Errichtung des Deutschen Binnenschifffahrtsfonds (BinSchFondsG, § 1)) | | Versorgungsfonds der  Bundesagentur für Arbeit | 2008 | Sozialgesetzbuch (SGB III, § 366a) | | [Vorsorge für Schlusszahlungen für inflationsindexierte Bundeswertpapiere](https://de.wikipedia.org/w/index.php?title=Vorsorge_f%C3%BCr_Schlusszahlungen_f%C3%BCr_inflationsindexierte_Bundeswertpapiere&action=edit&redlink=1) | 2009 | Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens Vorsorge für Schlusszahlungen für inflations-indexierte Bundeswertpapiere (SchlussFinG) | | [Finanzmarktstabilisierungsfonds](https://de.wikipedia.org/wiki/Finanzmarktstabilisierungsfonds) (FMS) | 2008 | Gesetz zur Errichtung eines Finanzmarkt- und eines Wirtschaftsstabilisierungsfonds | | [Investitions- und Tilgungsfonds](https://de.wikipedia.org/wiki/Investitions-_und_Tilgungsfonds) (ITF) | 2009 | [Investitions- und Tilgungsfonds](https://de.wikipedia.org/wiki/Investitions-_und_Tilgungsfonds) (ITF) | | [Restrukturierungsfonds](https://de.wikipedia.org/w/index.php?title=Restrukturierungsfonds&action=edit&redlink=1) (RSF) | 2010 | Sanierungs- und Abwicklungsgesetz | | Energie- und Klimafonds | 2010 | Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens Klima- und Transformationsfonds (KTFG) | | [Wirtschaftsstabilisierungsfonds](https://de.wikipedia.org/w/index.php?title=Wirtschaftsstabilisierungsfonds&action=edit&redlink=1) (WSF) | 2020 | Gesetz zur Errichtung eines Finanzmarkt- und eines Wirtschaftsstabilisierungsfonds (StFG, § 16) | | Sondervermögen Bundeswehr | 2022 | Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG, Art. 87a) Gesetz zur Finanzierung der Bundeswehr und zur Errichtung eines „Sondervermögens Bundeswehr“ (Bundeswehrfinanzierungs- und Sondervermögens-gesetz - BwFinSVermG) | | | | | | | |

**Wirtschaftsstabilisierungsfonds**

***Corona-Krise seit 2020***

Im Gesetz zur Errichtung eines Finanzmarkt- und eines Wirtschaftsstabilisierungsfonds (StFG, § 16) wurde im Jahr 2020 das Sondervermögen „Wirtschaftsstabilisierungsfonds“ (WSF) im Sinne des Artikels 110 des Grundgesetzes eingerichtet. Ziel war es, den wirtschaftlichen Auswirkungen der Coronavirus-Pandemie mit Hilfe von Garantien und Bürgschaften für Unternehmen entgegenzuwirken. Die ursprüngliche Laufzeit war der Zeitraum von März 2020 bis Ende Dezember 2021. Der Fonds hatte zunächst einen Gesamtumfang von 600 Milliarden €.

Der Fonds wurde im Januar des Jahres 2022 bis Ende Juni 2022 verlängert und dabei auf ein Gesamtvolumen von 250 Milliarden € reduziert. Der Wirtschaftsstabilisierungsfonds umfasst folgende Instrumente:

* einen Garantierahmen von 100 Milliarden €, zur Refinanzierung von Unternehmen am Banken- und Kapitalmarkt (Überbrückung von Liquiditätsengpässen)
* eine Kreditermächtigung über 50 Milliarden € zur Kapitalstärkung von Unternehmen (Rekapitalisierung)
* eine Kreditermächtigung über 100 Milliarden € zur Refinanzierung der KfW- Sonderprogramme.

Der Wirtschaftsstabilisierungsfonds ist ein Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung (StFG, §  24): „*Das Bundesministerium der Finanzen wird ermächtigt, für den Wirtschaftsstabilisierungsfonds zur Deckung von Inanspruchnahmen nach § 21 und von Aufwendungen und von Maßnahmen nach § 22 dieses Gesetzes Kredite bis zur Höhe von 50 Milliarden Euro aufzunehmen. Das Ministerium wird darüber hinaus ermächtigt, für den Wirtschaftsstabilisierungsfonds zum Zwecke der Darlehensgewährung nach § 23 Kredite in Höhe von bis zu 100 Milliarden Euro aufzunehmen*.“

Durch zielgerichtete Stabilisierungsmaßnahmen des Wirtschaftsstabilisierungsfonds, die ein Volumen von insgesamt etwa 9,6 Milliarden € aufwiesen, wurden 25 Unternehmen verschiedener Branchen unterstützt, um die negativen Auswirkungen der Pandemie auf die deutsche Wirtschaft abzufedern. Zu diesen Unternehmen gehörten die Deutsche Lufthansa, TUI und FTI Touristik. Rückzahlungen sind teilweise (Stand Oktober 2022) bereits erfolgt.

Nicht abschließend geklärt ist, ob eine eigene Kreditermächtigung für Sondervermögen nach gegenwärtiger Rechtslage (Art. 109 und 115 des Grundgesetzes) noch zulässig sind. In der Literatur werden dazu unterschiedliche Meinungen vertreten, wobei die herrschende Meinung (nach Ansicht des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages) davon ausgeht, dass eine Kreditermächtigung zugunsten eines Sondervermögens nicht generell ausgeschlossen ist.

***Ukraine-Krieg und Energiepreise 2022***

*„Die Bundesregierung hat am 29. September 2022 die Eckpunkte des wirtschaftlichen Abwehrschirms gegen die Folgen des russischen Angriffskriegs verkündet. Damit sollen unter anderem die steigenden Energiekosten für Verbraucherinnen und Verbraucher sowie Unternehmen abgefedert werden. Die Finanzierung wesentlicher Maßnahmen - unter anderem der Gaspreisbremse - soll durch den Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) erfolgen. Das erfordert eine Änderung des Stabilisierungsfondsgesetzes (StFG), mit der der WSF reaktiviert und neu ausgerichtet wird. Dafür hat das Kabinett eine entsprechende Formulierungshilfe für die Koalitionsfraktionen erarbeitet, die nun vom Deutschen Bundestag beschlossen wurde.*

*Mit der vorgeschlagenen Gesetzesänderung wird für 2022 eine Kreditermächtigung für den WSF in Höhe von 200 Milliarden Euro geschaffen, um die geplanten Maßnahmen in den Jahren 2022 bis 2024 zu finanzieren. Eigene Maßnahmen des WSF sind nicht vorgesehen - er fungiert vielmehr als reiner „Finanzierungs-Dienstleister“. Mit der notwendigen Kreditaufnahme wird die Kreditobergrenze der Schuldenregel im Jahr 2022 zusätzlich überschritten. Dass die Voraussetzungen dafür vorliegen, hat der Deutsche Bundestag nach Artikel 115 des Grundgesetzes mit der Mehrheit seiner Mitglieder entschieden.*

*Um Verbraucherinnen und Verbraucher sowie Unternehmen von den hohen Energiepreisen zu entlasten, Arbeitsplätze zu erhalten und die Energieversorgung zu gewährleisten, sollen folgende Maßnahmen finanziert werden:*

* *Staatliche Programme zur Abfederung von Preissteigerungen beim Bezug von Gas und Strom (Gas- und Strompreisbremse),*
* *Stützungsmaßnahmen für Unternehmen und marktrelevante Gasimporteure, die aufgrund der Energiekrise in Schwierigkeiten geraten sind.“ (BMWK 2022)*

Das Gesetz zur Änderung des Stabilisierungsfondsgesetzes zur Reaktivierung und Neuausrichtung des Wirtschaftsstabilisierungsfonds wurde Ende Oktober 2022 vom Bundestag und Bundesrat beschlossen.

***Sondervermögen „Bundeswehr“***

Das Sondervermögen „Bundeswehr“ ist als weitere Reaktion auf den Krieg in der Ukraine (seit 24.2.2022) entstanden. Es handelt sich um ein Sondervermögen mit Kreditermächtigung in Höhe von maximal 100 Mrd. €. Grundlage ist eine Änderung bzw. Ergänzung des Artikels 87a (Satz 1) des Grundgesetzes vom Juni 2022 durch den Bundestag und den Bundesrat:

*„(1) Der Bund stellt Streitkräfte zur Verteidigung auf. Ihre zahlenmäßige Stärke und die Grundzüge ihrer Organisation müssen sich aus dem Haushaltsplan ergeben. (1a) Zur Stärkung der Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit kann der Bund ein Sondervermögen für die Bundeswehr mit eigener Kreditermächtigung in Höhe von einmalig bis zu 100 Milliarden Euro errichten. Auf die Kreditermächtigung sind Artikel 109 Absatz 3 und Artikel 115 Absatz 2 nicht anzuwenden. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz*.“

Das zugehörige Gesetz zur Finanzierung der Bundeswehr und zur Errichtung eines „Sondervermögens Bundeswehr“ (Bundeswehrfinanzierungs- und Sondervermögensgesetz - BwFinSVermG) vom 1. Juli 2022 regelt die Ausgestaltung der Maßnahmen, z. B. die Art der zukünftigen Finanzierung der Bundeswehr in § 1, Absatz 2 und 3:

„*(2) Mit Hilfe des Sondervermögens werden im mehrjährigen Durchschnitt von maximal fünf Jahren 2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts auf Basis der aktuellen Regierungsprognose für Verteidigungs-ausgaben nach NATO-Kriterien bereitgestellt.  
(3) Nach Verausgabung des Sondervermögens werden aus dem Bundeshaushalt weiterhin die finanziellen Mittel bereitgestellt, um das Fähigkeitsprofil der Bundeswehr und den deutschen Beitrag zu den dann jeweils geltenden NATO-Fähigkeitszielen zu gewährleisten.“*

Die Kreditermächtigung des Bundes ist einmalig und fällt nicht unter die Kreditobergrenze der Schuldenregel des Grundgesetzes. Mit der Grundgesetzänderung wird die Zweckbindung des Sondervermögens zugunsten der Stärkung der Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit verfassungs-rechtlich abgesichert.

Die Rückzahlung der aufgenommenen Kredite soll nach vollständiger Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen, spätestens aber ab dem 1. Januar 2031 erfolgen (§ 8 des BwFinSVermG).

**Literaturquellen:**

Bundesministerium der Finanzen (2022): Der Wirtschaftsstabilisierungsfonds. Analysen und Berichte Monatsbericht des BMF, August 2022.

Bundesministerium der Finanzen (2021): Vermögensrechnung des Bundes 2021.

Deutscher Bundestag, Wissenschaftlicher Dienst (2012): Sonder- und Treuhandvermögen des Bundes.