Bundesrechnungshof

Bericht

an den
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

Information über die Entwicklung des Einzelplans 32 (Bundesschuld) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2020

Gz.: III 5 - 2019 - 0731

Bonn, den 21. Oktober 2019

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

1	Überblick	3
2	Haushaltsstruktur und -entwicklung	5
2.1	Entwicklung der Verschuldung und der Zinsausgaben	5
2.2	Kreditaufnahmen des Bundes	7
2.3	Zinsausgaben des Bundes	8
2.4	Haushaltsansätze und Ausgabereste	10
2.5	Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen	11
3	Belastungen des Bundes für Maßnahmen zur Stabilisierung der Finanzmärkte und des Euroraums	14
3.1	Finanzmarktstabilisierungsfonds	15
3.2	Restrukturierungsfonds und Einheitlicher Abwicklungsfonds	17
3.3	Maßnahmen zur Stabilisierung des Euroraums	18
4	Ausblick	18

1 Überblick

Kernbereich des Einzelplans 32 sind die Ausgaben für die Bundesschuld. Der Einzelplan umfasst die Zinsausgaben des Bundes für die Bundesschuld sowie die Einnahmen und Ausgaben für die Bürgschaften, die Garantien und die sonstigen Gewährleistungen des Bundes gemäß § 3 Haushaltsgesetz. Er weist die Einnahmen und Ausgaben aus der Finanzierung des Bundeshaushalts durch die Ausgabe von Bundeswertpapieren aus.

Der Einzelplan 32 beinhaltet als Ausgaben für die Bundesschuld Umsatzbeträge. Die Höhe der Verschuldung des Bundes ergibt sich daraus nicht. Zum 30. Juni 2019 lag diese für den Bundeshaushalt bei 1 026,7 Mrd. Euro. Die Ermächtigungen zur Aufnahme von Krediten für den Bundeshaushalt sind im jeweiligen Haushaltsgesetz jährlich bestimmt.

Daneben bestehen Schulden für Sondervermögen und Kredite zur Kassenverstärkung. Die Sondervermögen des Bundes und die Ausgaben für ihre Verbindlichkeiten sind im Einzelplan 32 nicht abgebildet, soweit die Sondervermögen über eine gesetzliche Kreditermächtigung und einen eigenen Wirtschaftsplan verfügen. Das jeweilige Errichtungsgesetz bestimmt für die Sondervermögen die Kreditermächtigung. Zins- und ähnliche Ausgaben für die Schulden der Sondervermögen werden in deren Rechnungslegung abgebildet.

Ebenfalls nicht im haushaltsgesetzlichen Ermächtigungsrahmen enthalten sind Maßnahmen zur Unterstützung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets und seiner Mitgliedstaaten, wenngleich aus Einzelplan 32 mögliche Entschädigungszahlungen aus den dort aufgeführten Garantien geleistet würden.

Der Einzelplan 32 weist für das Jahr 2020 Einnahmen in Höhe von 1,5 Mrd. Euro und Ausgaben in Höhe von 16,5 Mrd. Euro aus.

Die Gesamtausgaben des Einzelplans 32 beliefen sich im Jahr 2018 auf 17,6 Mrd. Euro. Sie sollen planmäßig im Jahr 2019 auf 18,4 Mrd. Euro steigen. Bezogen auf die geplanten Gesamtausgaben des Bundes liegt der Anteil des Einzelplans 32 für den Bundeshaushalt 2020 bei 4,3 % (Vorjahr nach Planzahlen: 4,9 %).

Den größten Anteil an den Ausgaben des Einzelplans 32 für das Haushaltsjahr 2020 macht der Schuldendienst aus (Kapitel 3205 Titel 573 14 bis 576 13). Im

Jahr 2018 entfielen hierauf Zinsausgaben in Höhe von 16,4 Mrd. Euro.[1] Diese sollen 17,5 Mrd. Euro im Jahr 2019 und 15,4 Mrd. Euro im Jahr 2020 betragen.

Der Entwurf des Haushaltsgesetzes 2020 enthält eine Ermächtigung für die Übernahme von Gewährleistungen in Höhe von bis zu 460,2 Mrd. Euro (Vorjahr: 456,2 Mrd. Euro). Der Ermächtigungsrahmen für das Jahr 2018 in Höhe von 487,2 Mrd. Euro war bis Ende 2018 mit 361,3 Mrd. Euro ausgenutzt. Für das Jahr 2020 veranschlagt die Bundesregierung Ausgaben für Investitionen in Höhe von 1,1 Mrd. Euro. Der veranschlagte Betrag entspricht den Ist-Ausgaben des Jahres 2018.

Die Einnahmen des Einzelplans sind weit überwiegend bei Kapitel 3208 Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen veranschlagt.

Nachfolgende Tabelle gibt eine Übersicht über den Einzelplan 32.

Tabelle 1

Übersicht über den Einzelplan 32
Bundesschuld

	2018 Soll	2018 Ist[a]	Abweichung Ist/Soll[b]	2019 Soll	2020 Haushalts-entwurf	Veränderung 2020 zu 2019[b]
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	19 414,1	17 602,7	-1 811,3	18 380	16 548,5	*-10,0*
darunter:						
• sächliche Verwaltungsausgaben	56,4	46,6	-9,7	56,1	54,4	*-3,2*
• Schuldendienst	18 097,7	16 446,8	-1 650,9	17 524,0	15 369,2	*-12,3*
• Investitionen	1 260,0	1 109,3	-150,7	800,0	1 125,0	*40,6*
Einnahmen des Einzelplans	1 385,2	1 824,8	439,6	1 348,3	1 541,9	*14,4*
darunter:						
• Einnahmen aus Krediten	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	*0,0*
• Verwaltungseinnahmen	618,4	820,7	202,3	590,7	665,7	*11,0*
• Übrige Einnahmen	766,7	1 004,1	237,3	757,6	886,2	*17,0*

Quellen: Einzelplan 32. Für das Jahr 2018: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2019: Haushaltsplan; für das Jahr 2020: Haushaltsentwurf.

Erläuterungen: [a] Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2018, Übersicht Nr. 4.9).

[b] Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

[1] Ausgaben für den Schuldendienst, unter Berücksichtigung von Agien und Disagien für Bundeswertpapiere.

2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

2.1 Entwicklung der Verschuldung und der Zinsausgaben

Die Bundesregierung legt mit dem Haushaltsentwurf 2020 einen Haushalt vor, der rechnerisch ohne Nettokreditaufnahme auskommt, gleichwohl den Schuldenstand voraussichtlich erhöhen wird: Die Bruttokreditaufnahme soll bei 234,1 Mrd. Euro liegen, wovon 221,7 Mrd. Euro für die Tilgung auslaufender Kredite vorgesehen sind. Zum 30. Juni 2019 lagen die Bundesschulden bei 1 026,7 Mrd. Euro. Unter Einbeziehung der Sondervermögen ergaben sich insgesamt Schulden von 1 081,4 Mrd. Euro. Im Eigenbestand hielt der Bund zum 30. Juni 2019 Wertpapiere im Nennwert von 51 Mrd. Euro.

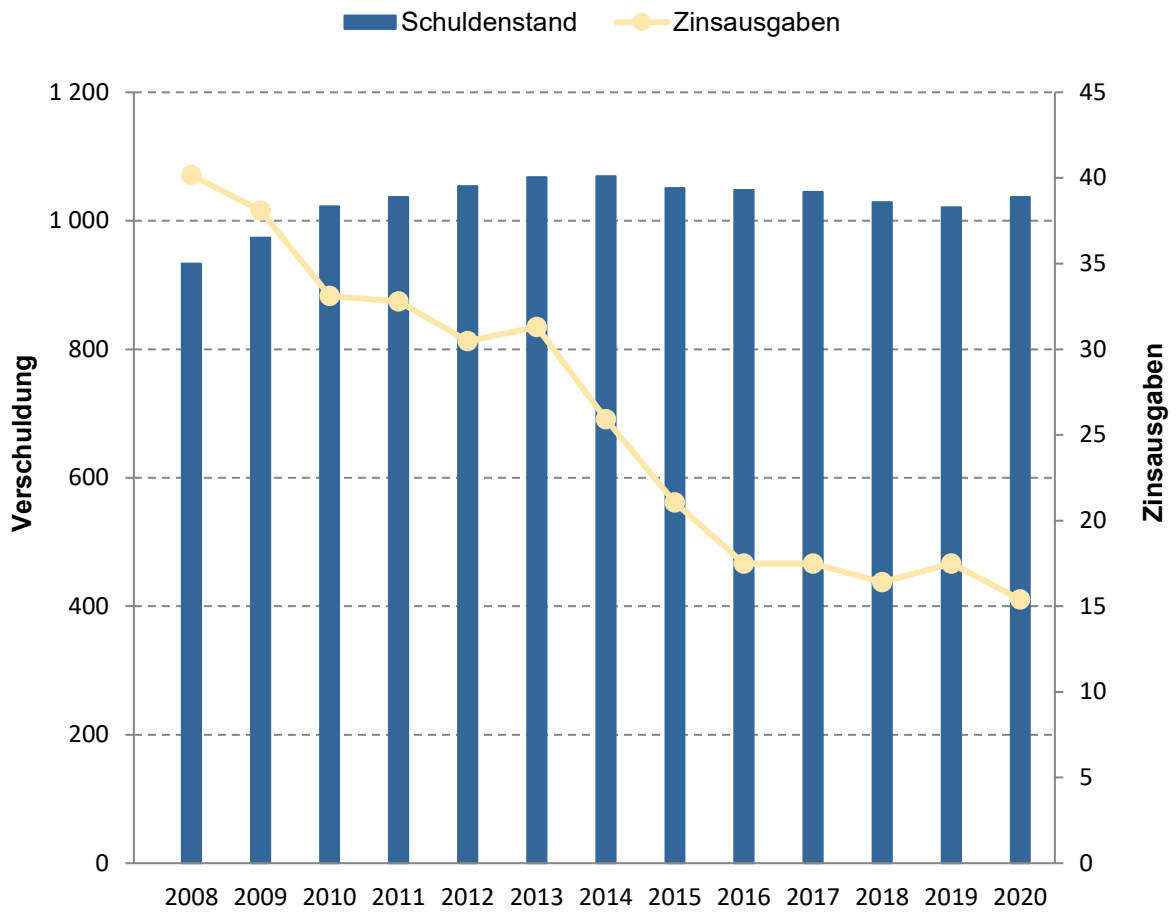
Der Bund ersetzt fällig werdende Altschulden durch Aufnahme neuer Schulden (Anschlussfinanzierungen). Bei der Anschlussfinanzierung werden fällige Altschulden, die vormals regelmäßig über dem aktuellen Marktzins verzinst wurden, durch neue inzwischen niedriger verzinsliche Neuemissionen oder durch Aufstockung von früheren Emissionen ersetzt. Für Neuemissionen aller Laufzeiten fielen seit der Jahresmitte 2019 keine Zinszahlungen an. Vielmehr erzielte der Bund daraus überwiegend Agio-Einnahmen, da die Anleger bereit waren, über dem Nennwert liegende Ausgabepreise zu zahlen. Die Zinsausgaben sinken aufgrund der niedrigeren oder fehlenden Kuponzahlungen sowie Agien im Jahr 2020 gegenüber dem Vorjahresansatz planmäßig um rund zwölf Prozent auf 15,4 Mrd. Euro.

Am 2. August 2019 ist erstmals die Rendite auch für Bundesanleihen mit einer Laufzeit von 30 Jahren unter null Prozent gefallen. Der effektive Zins, der sich aus Wertpapierkurs und Nominalzins berechnet, sank bis auf -0,002 Prozent. Noch im August 2019 verkaufte der Bund erstmals eine 30-jährige Anleihe mit einer durchschnittlichen Rendite von -0,11 Prozent.

Nachfolgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Verschuldung und der Zinsausgaben des Bundeshaushalts im Zeitraum der Jahre 2008 bis 2020:

Abbildung 1

Entwicklung der Verschuldung und der Zinsausgaben des Bundes (in Mrd. Euro)



Quelle: Bundeshaushalt; Bundesministerium der Finanzen; Bundesrepublik Deutschland - Finanzagentur GmbH.

Erläuterung: Verschuldung des Bundes ohne Wertpapiere im Eigenbestand, Sondervermögen sowie Kassenverstärkungskredite zum 31.12. jedes Jahres. Zinsausgaben als Jahreswerte. 2001 bis 2018: Ist-Werte; 2019 und 2020: Soll-Werte gemäß Finanzplan des Bundes 2019 bis 2023.

Die Höhe der Bruttokreditaufnahme und der Anschlussfinanzierung sowie die Finanzierungsbeträge der Sondervermögen und der Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge" (Asylrücklage) werden nicht im Einzelplan 32 ausgewiesen. Diese Beträge ergeben sich aus dem Kreditfinanzierungsplan als Teil des Haushaltsplans.

Die Bundesregierung passte die Erwartungen zu den jährlichen Zinsausgaben im Finanzplan 2019 bis 2023 gegenüber dem letzten Finanzplan nach unten an. Die Entwicklung veranschaulicht nachfolgende Tabelle:

Tabelle 2

Planung der Zinsausgaben

	2019	2020	2021	2022
	in Mrd. Euro			
Finanzplan 2018 bis 2022	18,9	19,3	19,6	19,9
Finanzplan 2019 bis 2023	17,6	15,4	16,3	17,3
Abweichung	-1,3	-3,9	-3,3	-2,6

Quellen: Finanzplan 2018 bis 2022 (Bundestagsdrucksache 19/3401), Seite 37; Finanzplan 2019 bis 2023 (Bundestagsdrucksache 19/11801) Seite 36 f.

Die Bundesregierung erwartet durch die weiterhin niedrigen Zinsen somit gegenüber der früheren Planung für die Jahre 2020 bis 2022 Einsparungen bei den Zinsausgaben von insgesamt rund 10 Mrd. Euro.

2.2 Kreditaufnahmen des Bundes

Der Bund refinanziert im Wege der Anschlussfinanzierung seinen Haushalt durch Wertpapiere mit Laufzeiten zwischen sechs Monaten und 30 Jahren. Die fälligen Schulden aus früheren Jahren ersetzt der Bund in der Regel durch neue Kredite.

Seit dem Anstieg der Verschuldung des Bundeshaushalts auf den Höchstwert von 1 069,4 Mrd. Euro im Jahr 2014 ist der Schuldenstand des Bundeshaushalts bis zum Jahresende 2018 durch günstige Entwicklungen im Haushaltsvollzug – insbesondere bei den Einnahmen – um rund 40 Mrd. Euro gesunken. Die Bundesregierung geht in ihrer aktuellen Finanzplanung davon aus, dass der Schuldenstand im Jahr 2019 um 8 Mrd. Euro fällt. Für das Jahr 2020 erwartet sie indessen eine entsprechende Steigerung der Bundesschulden auf dann 1 037 Mrd. Euro.

Die Bundesregierung will auch künftig ohne Nettokreditaufnahme auskommen. Dies soll im Jahr 2020 dadurch gelingen, dass der eingeplante negative Finanzierungssaldo von 9,5 Mrd. Euro im Jahr 2020 durch Entnahmen aus der Asylrücklage in Höhe von 9,2 Mrd. Euro (im Vorjahr: 5,5 Mrd. Euro) sowie durch Münzeinnahmen von 0,3 Mrd. Euro gedeckt werden soll. Für die Entnahmen aus der Asylrücklage ist eine Finanzierung am Kapitalmarkt erforderlich,

weil der Bund seinerzeit kein (Finanz-)Vermögen zurücklegte. Haushaltstechnisch muss hierfür keine Nettokreditaufnahme ausgewiesen werden. Dies führt dazu, dass – obwohl keine Nettokreditaufnahme ausgewiesen ist – die Schuld des Bundes nach dem Haushaltsentwurf 2020 steigt.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, künftig Überschüsse direkt zum Schuldenabbau zu verwenden und keine buchmäßigen Rücklagen zu bilden, bei deren Entnahme eine Kreditaufnahme notwendig wird.

Die Beträge, die für die Schlusszahlung inflationsindexierter Wertpapiere im Bundeshaushalt unter Titel 575 08 als Zinsen gemäß § 4 Schlusszahlungsfinanzierungsgesetz (SchlussFinG) veranschlagt sind, stellen Zuführungen zu dem Sondervermögen nach dem SchlussFinG dar. Sie bilden die aufgrund der Inflationsentwicklung erforderliche Vorsorge für die Schlusszahlung inflationsindexierter Bundeswertpapiere ab. Auch diese Finanzmittel werden im Kassenkreislauf des Bundes verwendet und müssen im Bedarfsfall ebenfalls über eine Kreditaufnahme bereitgestellt werden.

2.3 Zinsausgaben des Bundes

Die Bundesregierung geht für das Jahr 2020 von Zinsausgaben in Höhe von 15,4 Mrd. Euro aus. Das geplante Ausgabevolumen ist nominal der niedrigste Haushaltsansatz seit dem Jahr 1986. Er liegt um 2,2 Mrd. Euro unter dem Soll 2019 und um 1,1 Mrd. Euro unter dem Ist 2018. Der Bund profitiert weiterhin von dem historisch niedrigen Zinsniveau. Seit dem Jahr 2014 konnte der Bund auslaufende Kredite durch neue Kredite mit niedrigeren Zinskostensätzen ablösen. Der Bund begibt inzwischen fast sämtliche seiner Wertpapiere mit für die Anleger negativen Renditen. Er gewährt regelmäßig keine Verzinsung, liegt damit jedoch in den meisten Fällen noch über den negativen Marktzinsen. Die Anleger zahlen daher bei der Ausgabe mehr als den Nennwert der Papiere, den sie bei Endfälligkeit zurückerhalten. So wird weiterhin ein Agio erzielt. Zinsausgaben fallen nur bei der Aufstockung älterer Wertpapieremissionen an.

Der Bund profitierte und profitiert bei seinen Anschlussfinanzierungen von den geldpolitischen Maßnahmen der Europäischen Zentralbank (EZB). Die EZB stellte in Aussicht, die Leitzinsen über den Sommer 2020 hinaus mindestens auf dem aktuellen Niveau zu belassen. Eine weitere Senkung des Leitzinses sei möglich. Ab November wird die EZB gemeinsam mit den nationalen

Zentralbanken monatlich wieder Anleihen von Staaten und Unternehmen mit einem Volumen von 20 Mrd. Euro netto erwerben. Die EZB hat ferner die Strafzinsen für Banken von 0,4 auf 0,5 % angehoben.[2]

Titel 575 09 (Disagio auf Bundesanleihen, Bundesobligationen, Bundesschatzanweisungen, unverzinsliche Schatzanweisungen und Darlehen) ist seit dem Haushaltsplan 2018 negativ angesetzt worden, nachdem auch bereits in den Vorjahren regelmäßig Überschüsse der Agien über die Disagien erzielt worden sind (siehe Tabelle 3).

Tabelle 3

Agio- und Disagiosalden im Bundeshaushalt(Titel 575 09)

	2014	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
	in Tausend Euro				
Soll	429 562	34 000	477 704	75 000	-1 721 487
Ist	-1 622 150	-3 819 482	-6 029 112	-3 798 090	-3 286 350
Abweichung (weniger Ausgaben)	**2 051 712**	**3 853 482**	**6 506 816**	**3 873 090**	**1 395 137**

Quelle: Einzelplan 32; Haushaltsrechnungen 2014 bis 2018.

Die jährlichen Titelansätze für Disagio und die Verwendung der Überschüsse aus dem Haushaltsvollzug hat der Bundesrechnungshof bereits zur Haushaltsplanung der Vorjahre kritisiert.

Für das Jahr 2020 setzt die Bundesregierung mit -808 Mio. Euro (2019: -412 Mio. Euro) einen deutlich niedrigeren Betrag als die tatsächlichen Überschüsse 2018 an. Dabei hält der Trend hoher Agio-Einnahmen an. Bereits in der ersten Jahreshälfte 2019 hat der Bund Agio-Einnahmen von rund 3,8 Mrd. Euro erzielt und den Haushaltsansatz damit um ein Mehrfaches übertroffen. Dies ist zum einen darin begründet, dass auslaufende Kredite durch die Aufstockung älterer Wertpapierausgaben mit höheren als den aktuellen Zinskupons anschlussfinanziert wurden. Zum anderen sind zwischenzeitlich die Renditen von Bundeswertpapieren aller Laufzeiten entgegen den Annahmen des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) bei Aufstellung des Haushalts 2019

[2] Das entschied der Rat der EZB in seinen Sitzungen am 6. Juni 2019 und am 12. September 2019. Daneben soll ein neuer Staffelzins eingeführt werden. Das Sechsfache der Mindestreserve einer Bank wird von den Strafzinsen ausgenommen. Dieser Teil der Überschussliquidität bleibt mithin von Strafzinsen verschont.

weiter gesunken und im Ergebnis weitgehend negativ geworden. Auch hier fallen somit Agien an, da der Kupon des Wertpapiers nicht negativ festgelegt werden kann. Die Anleger zahlen über dem Nennwert liegende Ausgabepreise.

Schließlich ermöglicht das Marktumfeld mit Blick auf die Ankündigung der EZB, die Zinsen zumindest nicht erhöhen zu wollen, weiter negative Renditen.

Die aktuell angewendete Methodik der Agien-Schätzung lässt es nicht zu, langfristig anhaltende Zins-Trends abzubilden. Die Schätzung erfolgt auf Grundlage des jeweils aktuellen Zinsniveaus und einer Simulation (stochastische Methode). Zinserwartungen werden nicht abgebildet. Bei langfristig fallenden Zinsen werden die Agien nach dieser Methodik unterschätzt. Bei weiter niedrigen Zinsen ist daher davon auszugehen, dass die Agien abermals unterveranschlagt sind.

2.4 Haushaltsansätze und Ausgabereste

Ausgabentitel für den Schuldendienst (Zinsausgaben) und damit auch Agio-Einnahmen sind mit Ausnahme des Titels 541 02 – Zahlungen an die Finanzagentur – gegenseitig deckungsfähig; sie sind mit Ausnahme des Titels 573 14 – Zinsen für Ausgleichsforderungen – übertragbar (Haushaltsvermerke 1. und 2. zu Kapitel 3205). Einzelne Titel waren in den vergangenen Jahren erheblich über- bzw. unterdeckt. Überschüsse aus den Soll/Ist-Abweichungen wurden verwendet

- für andere Ausgabetitel des Schuldendienstes,
- (mit Ausnahme des Haushaltsjahres 2018) zur haushaltsmäßigen Einsparung von überplanmäßigen Ausgaben in anderen Einzelplänen des Bundeshaushalts und
- zur Bildung von erheblichen Ausgaberesten, die jeweils nach zwei Jahren in Abgang gestellt wurden.

Nach dem Haushaltsabschluss 2018 wurden im Kapitel 3205 Ausgabereste von 2 Mrd. Euro aus den übertragbaren Ausgaben der Haushaltsjahre 2016 und 2017 ausgewiesen. Aus dem Haushaltsvollzug 2018 ergaben sich übertragbare Mittel von 1,9 Mrd. Euro. Mindestens seit dem Jahr 2016 wurden keine Ausgabereste in Anspruch genommen.

Ausgaben aus dem laufenden Haushaltsplan dürfen wegen des Jährlichkeitsprinzips nur bis zum Ende des Haushaltsjahres geleistet werden. Bei übertragbaren Ausgaben dürfen jedoch Ausgabereste gebildet werden, wenn nicht alle Haushaltsmittel im Haushaltsjahr abgeflossen sind. Ausgabereste dürfen nur gebildet werden, wenn der Zweck der Ausgaben fortdauert und ein wirtschaftliches oder sonstiges sachliches Bedürfnis für die Restebildung besteht. Dies kann zum Beispiel bei Ausgaben für Investitionen der Fall sein. Zinszahlungen und ähnliche Ausgaben fallen jedoch regelmäßig zeitlich genau bestimmt an und werden vom Bund pünktlich geleistet. Jahresübergreifende Zwecke sind weitgehend nicht ersichtlich. Das Ausmaß der Abweichungen zwischen Soll- und Ist-Ansätzen mit einer entsprechenden Bildung von Ausgaberesten über mehrere Jahre hinweg gibt Anlass, die Bemessung der Haushaltsansätze und die Bildung von Ausgaberesten bei den Zinsausgaben methodisch zu hinterfragen.

2.5 Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen

Der Bund übernimmt Gewährleistungen für außen- und binnenwirtschaftliche Zwecke (Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen), soweit sie förderungswürdig sind oder im staatlichen Interesse liegen. Vorrangiges Ziel ist die Wirtschaftsförderung. Der Bund haftet nur für tatsächliche Ausfälle. Er vergibt Gewährleistungen regelmäßig nicht direkt, sondern meist über Dritte, die namens und im Auftrag des Bundes tätig sind (Mandatare).

Nach dem Entwurf des Haushaltsgesetzes 2020 soll der Bund ermächtigt werden, Gewährleistungen bis zu 460,2 Mrd. Euro (Vorjahr: 456,2 Mrd. Euro) zu übernehmen (Ermächtigungsrahmen). Für das Jahr 2018 betrug der Ermächtigungsrahmen 487,2 Mrd. Euro. Ende 2018 war dieser mit 361,3 Mrd. Euro ausgenutzt.

Die Gewährleistungsnehmer zahlen grundsätzlich ein Entgelt an den Bund. Im Jahr 2018 machten diese Einnahmen zusammen mit den Rückflüssen aus geleisteten Entschädigungen 1,7 Mrd. Euro aus und erhöhten sich somit gegenüber dem Jahr 2017 um 0,45 Mrd. Euro.

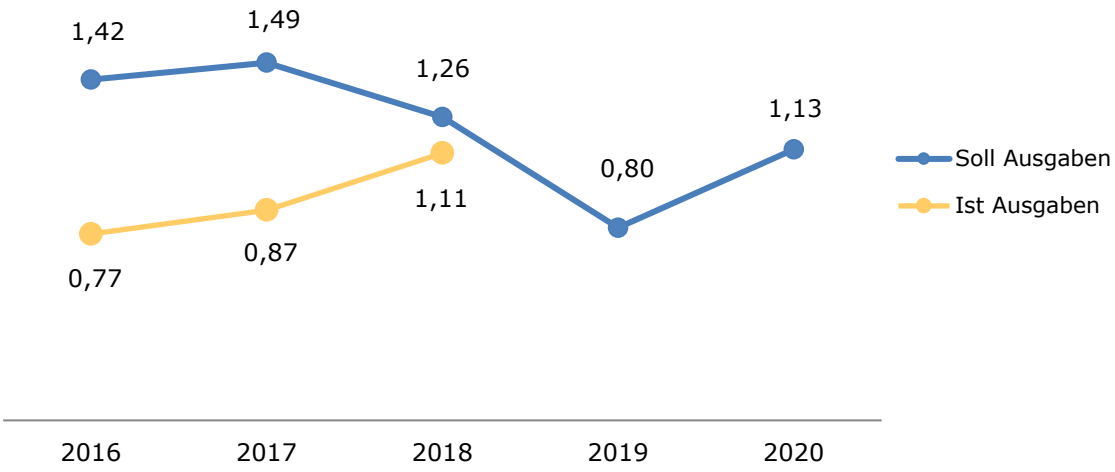
Den Einnahmen standen im Jahr 2018 Ausgaben für Entschädigungen und weitere Kosten von insgesamt 1,1 Mrd. Euro gegenüber. Sie stiegen gegenüber dem Vorjahr um 27 %. Ursache hierfür ist im Wesentlichen eine Entschädigung im Zusammenhang mit einem vom Bund im Jahr 2012 zugunsten des

Staates Venezuela abgesicherten Kredits. Die Raten zu diesem Kredit wurden vom Staat Venezuela wegen der wirtschaftlichen Situation im Land seit dem Jahr 2017 nicht bedient.

Wenn der Bund aus Gewährleistungen in Anspruch genommen wird, können sich Belastungen für künftige Bundeshaushalte ergeben. Diese sind nicht vorhersehbar. Der Haushaltsansatz ist daher aus Erfahrungswerten abgeleitet. Für das Jahr 2020 veranschlagt die Bundesregierung Ausgaben von 1,1 Mrd. Euro. Der veranschlagte Betrag entspricht den Ist-Ausgaben des Jahres 2018. Die nachfolgende Abbildung zeigt den Verlauf der Ausgaben der Jahre 2016 bis 2020.

Abbildung 2

Ausgaben der Jahre 2016 bis 2020 (in Mrd. Euro)



Quelle: Einzelplan 32. Für die Jahre 2016 bis 2018: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2019: Haushaltsplan; für das Jahr 2020: Regierungsentwurf.

Aus den übertragbaren Mitteln des Jahres 2017 standen für das Jahr 2018 ergänzend Ausgabereste von 1,2 Mrd. Euro zur Verfügung. Die Ende 2018 übertragbaren Mittel beliefen sich auf 1,4 Mrd. Euro.

Im Haushaltsgesetz ist festgelegt, für welche Zwecke und bis zu welchen Höchstgrenzen der Bund Gewährleistungen übernehmen darf. Hierzu gehören u. a. als bedeutende Zwecke:

- Für außenwirtschaftliche Vorhaben übernimmt der Bund vor allem Gewährleistungen für Ausfuhrgeschäfte (Exportkreditgarantien). Damit deckt er

die mit Ausfuhrgeschäften verbundenen, im Ausland liegenden Risiken zugunsten deutscher Exporteure und Banken ab (z. B. Embargo, kriegerische Ereignisse, Zahlungsverbote, Insolvenz oder Nichtzahlung des Kunden). Im Jahr 2018 übernahm der Bund 459 neue Einzeldeckungen; 11,2 % weniger als im Jahr 2017. Er nahm seinen Ermächtigungsrahmen von 153 Mrd. Euro mit 120,7 Mrd. Euro in Anspruch. Das maximale Entschädigungsrisiko erhöhte sich gegenüber dem Vorjahr auf 86,5 Mrd. Euro (Vorjahr: 85,8 Mrd. Euro). Das Entschädigungsrisiko umfasst den gesamten Deckungsbestand abzüglich bereits getilgter oder entschädigter Kreditforderungen zuzüglich künftiger Zinsen. Es stellt somit den Höchstbetrag dar, mit dem der Bund aus eingegangenen Gewährleistungen in Anspruch genommen werden könnte. Aus dem Betrag für das Entschädigungsrisiko lassen sich eine Eintrittswahrscheinlichkeit des Risikos und eine daraus entstehende tatsächliche Inanspruchnahme des Bundes nicht ableiten.

- Für die Binnenwirtschaft soll der Ermächtigungsrahmen nach dem Entwurf des Haushaltsgesetzes 125 Mrd. Euro betragen, u. a. um Kredite für freie Berufe und Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft durch Bürgschaften abzusichern.

  Seit dem Jahr 2002 haftet der Bund zugunsten der Extremus Versicherungs-AG für Terrorismusschäden bei deutschen Unternehmen mit bis zu 8 Mrd. Euro, soweit die Schäden jährlich 2 Mrd. Euro übersteigen. Aufgrund einer Forderung des Bundesrechnungshofes hatte das BMF im Jahr 2016 in einem ersten Schritt den Gewährleistungsbetrag des Bundes auf 7,5 Mrd. Euro gesenkt. Das BMF hatte auch zugesagt, bis Ende 2019 eine Versicherung über den Markt erreichen zu wollen. Bei der erneuten Prüfung im Jahr 2017 hatte der Bundesrechnungshof festgestellt, dass sich die Marktlösung nicht abzeichnet. Er hatte daher empfohlen, Alternativen für das bisherige System der Terrorversicherung zu untersuchen. Die aktuelle Garantievereinbarung läuft zum 31. Dezember 2019 aus. Das BMF hat den Bundesrechnungshof im August 2019 darüber informiert, dass seine Überlegungen zum weiteren Vorgehen in Sachen Gewährleistung noch nicht abgeschlossen seien.

  Im August 2017 hat die Bundesregierung entschieden, über die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) einen Überbrückungskredit von 150 Mio. Euro an die Air Berlin PLC & Co. Luftverkehrs KG (Air Berlin) auszureichen. Damit

wollte sie die Gefahr der Einstellung des Flugbetriebes aufgrund einer sich abzeichnenden Insolvenz abwenden. Der Bund sicherte den Kredit in vollem Umfang mit einer Garantie ab. Am 21. Dezember 2017 nahm die KfW den Bund aus der gegebenen Garantie in Anspruch. Die Bundesregierung unterrichtete den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) am 21. Februar 2018 mündlich über den aktuellen Stand der Rückzahlung des Überbrückungskredits durch Air Berlin. Der Bundesrechnungshof hat die Gewährleistung des Bundes für dieses Darlehen geprüft und dem Haushaltsausschuss berichtet. Durch die Verwertung der Sicherheiten für den Überbrückungskredit erzielte die KfW erhebliche Einnahmen, die sie größtenteils bereits an den Bund abgeführt hat.

- Für das Jahr 2020 beträgt der Ermächtigungsrahmen für Kredite der KfW zu entwicklungspolitisch förderungswürdigen Vorhaben der finanziellen Zusammenarbeit 32,5 Mrd. Euro. Dies entspricht einer Steigerung von 14 % gegenüber dem Jahr 2019. Die Kredite der KfW ergänzen die Darlehen zur bilateralen finanziellen Zusammenarbeit des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

Seit mehr als zehn Jahren hat der Bund aus den Gewährleistungen gemäß Haushaltsgesetz durchgehend höhere Einnahmen als Ausgaben erzielt. Der Saldo der Jahre 2009 bis 2018 beträgt 7,3 Mrd. Euro.

3 Belastungen des Bundes für Maßnahmen zur Stabilisierung der Finanzmärkte und des Euroraums

Der Bund leistete zugunsten deutscher Unternehmen des Finanzsektors (Institute) außerhalb des Haushaltsgesetzes Finanzhilfen und übernahm Gewährleistungen, um die Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte zu erhalten. Hierfür sind Sondervermögen errichtet worden, deren Kreditermächtigungen in den jeweiligen Errichtungsgesetzen geregelt sind.

Ebenfalls nicht im haushaltsgesetzlichen Ermächtigungsrahmen enthalten sind Finanzhilfen und Garantiezusagen zur Unterstützung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets und seiner Mitgliedstaaten. Diese Maßnahmen sind spezialgesetzlich geregelt.

3.1 Finanzmarktstabilisierungsfonds

Der Finanzmarktstabilisierungsfonds (FMS) wurde am 17. Oktober 2008 mit Inkrafttreten des Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetzes (FMStFG) errichtet. Zweck des FMS ist gemäß § 2 Absatz 1 FMStFG die Stabilisierung des Finanzmarktes durch Hilfen für Banken zur Überwindung von Liquiditätsengpässen und zur Stärkung der Eigenkapitalbasis. Der Bund stellte über die Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH (Finanzagentur) die für die Stabilisierungsmaßnahmen erforderlichen Mittel durch die Ausgabe von Bundeswertpapieren im Wege einer Proportionalfinanzierung zur Verfügung. Zudem wurden als Abwicklungsanstalten zum einen die Erste Allgemeine Abwicklungsanstalt AöR (EAA) für Risikopositionen insbesondere der WestLB, und zum anderen für Risikopositionen und nichtstrategienotwendige Geschäftsbereiche der Hypo Real Estate-Gruppe (HRE) die FMS Wertmanagement AöR (FMS-WM) gegründet. Aus den Garantien wurde der FMS nicht in Anspruch genommen.

Der FMS gewährte Instituten zur Überwindung von Kapital- und Liquiditätsengpässen Garantien von insgesamt bis zu 168 Mrd. Euro und stärkte die Eigenkapitalbasis durch Kapitalmaßnahmen von in der Spitze 29,4 Mrd. Euro.

Weitere Kapitalmaßnahmen des FMS sind seit dem Jahresende 2015 ausgeschlossen. Der FMS wurde bis zum Jahresende 2017 von der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (FMSA) verwaltet. Danach übernahm die Finanzagentur die Verwaltung des FMS. Die FMSA ist weiter für die Überwachung der bundesrechtlichen Abwicklungsanstalten zuständig.

Für Rekapitalisierungsmaßnahmen und Risikoübernahmen des FMS steht der Finanzagentur eine Kreditermächtigung von 60 Mrd. Euro zu; davon 30 Mrd. Euro nur mit Einwilligung des Haushaltsausschusses. Der Kreditermächtigungsrahmen wurde zum Jahresende 2018 mit 24,4 Mrd. Euro ausgeschöpft. Der FMS erstellt eine gesonderte Gewinnermittlung, in der auch die Zinsausgaben für seinen Anteil an emittierten Bundeswertpapieren angesetzt werden. Im Jahr 2018 betrugen diese 208 Mio. Euro. Ab dem Jahr 2019 hat die Finanzagentur für den FMS auch die Refinanzierung der langfristigen Euro-Verbindlichkeiten der FMS-WM übernommen. Der FMS kann seit dem 1. Januar 2019 dafür zusätzlich Kredite bis zu 30 Mrd. Euro einsetzen (§§ 9 Absatz 5, 8a Absatz 10 FMStFG). Zum 30. Juni 2019 erhöhte sich der Schuldenstand des FMS auf 35,6 Mrd. Euro. Soweit dies durch Schulden zugunsten der FMS-WM

verursacht ist, besteht in gleicher Höhe eine Forderung an die FMS-WM. Somit steigt der Schuldenstand des Bundes in der Ermittlung für den Öffentlichen Gesamthaushalt für die Maastricht-Schuldenregel nicht an.

Der Bund haftet gemäß § 5 FMStFG unmittelbar für die Verbindlichkeiten des FMS. Nach Abwicklung des FMS wird das verbleibende Schlussergebnis zwischen Bund und Ländern grundsätzlich im Verhältnis 65:35 aufgeteilt. Die Beteiligung der Länder ist auf einen Höchstbetrag von 7,7 Mrd. Euro begrenzt. Das parlamentarische Bundesfinanzierungsgremium hat seit dem 1. Januar 2018 umfassende Informationsrechte gegenüber dem FMS und den begünstigten Unternehmen.

Der FMS hat kein eingezahltes Eigenkapital. Der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag des FMS hat sich zum Jahresende 2018 auf 22,6 Mrd. Euro erhöht. Die Bilanzsumme zum 31. Dezember 2018 betrug 23,8 Mrd. Euro. Der FMS hielt zum Jahresende 2018 Beteiligungen an der Commerzbank AG, der Portigon AG und der Hypo Real Estate Holding GmbH.

Es ist derzeit nicht absehbar, wann und in welchem Umfang der FMS und damit gegebenenfalls der Bundeshaushalt aus den Stabilisierungsmaßnahmen in Anspruch genommen werden. Dies hängt im Wesentlichen davon ab, wie der Ausstieg aus den Beteiligungen des FMS gestaltet wird und mit welchem Ergebnis die beiden Abwicklungsanstalten ihre Portfolios abwickeln. Beide Abwicklungsanstalten streben an, ihre Geschäftstätigkeit nicht bis zum Auslaufen aller Positionen ihrer Portfolios fortzuführen. Die EAA hat bis Ende 2018 rund 88 % der übernommenen Kredite und Wertpapiere sowie rund 84 % der derivativen Finanzprodukte im Handelsbestand abgewickelt, während die FMS-WM ihr Portfolio um rund 60 % zurückgeführt hat. Ausstiegsszenarien ab 2025 werden diskutiert. Aus der Tätigkeit der EAA ist derzeit, auch wegen der nachrangigen Haftung, nicht damit zu rechnen, dass der FMS in Anspruch genommen wird. Der Saldo aus stillen Lasten und stillen Reserven aus Wertpapieren und Derivaten der FMS-WM betrug 17,6 Mrd. Euro. Positionen gegenüber Schuldnern in Italien sind das mit Abstand größte Konzentrationsrisiko im Portfolio der FMS-WM. Für seine aktuell noch vorhandenen Beteiligungen hatte der FMS bis zum Jahresende 2018 insgesamt 14,6 Mrd. Euro aufgewendet. Die bilanzielle Bewertung lag zum 31. Dezember 2018 bei rund 1,26 Mrd. Euro. Die Wertveränderungen sind bereits weitgehend durch Wertberichtigungen der Beteiligungen in den Jahresabschlüssen des FMS abgebildet.

Die Rahmenbedingungen erschweren es den Abwicklungsanstalten, den Geschäftsbetrieb auf Dauer wirtschaftlich zu betreiben. Risikokonzentrationen der Portfolios steigen durch zunehmend schwer verwertbare Positionen. Die Kosten des laufenden Geschäftsbetriebs können nicht in gleichem Maß gesenkt werden wie das Portfolio abgebaut wird.

3.2 Restrukturierungsfonds und Einheitlicher Abwicklungsfonds

Der Gesetzgeber errichtete im Jahr 2011 das Sondervermögen Restrukturierungsfonds (RSF). Der RSF wird nach Maßgabe der Abwicklungsziele und -grundsätze des Sanierungs- und Abwicklungsgesetzes verwendet. Er erhebt eigene Beiträge und die Beiträge zur europäischen Bankenabgabe. Das Sondervermögen verfügt über eine eigene Kreditermächtigung von bis zu 15 Mrd. Euro. Bislang hat der RSF keine Garantien ausgereicht. Der Bund hat keine Schulden für den RSF aufgenommen. Die Verwaltung des RSF obliegt seit dem Jahr 2018 der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin). Die parlamentarische Kontrolle des RSF und seiner Verwaltung wird durch das Bundesfinanzierungsgremium wahrgenommen.

Durch den RSF und die europäische Bankenabgabe soll der Finanzsektor in erster Linie selbst für die Restrukturierungs- und Abwicklungskosten von in Schieflage geratenen Instituten aufkommen. Seitdem im Jahr 2016 der Einheitliche Abwicklungsmechanismus für Banken der Europäischen Union (Single Resolution Mechanism) mit dem Einheitlichen Abwicklungsfonds (Single Resolution Fund – SRF) in Kraft trat, hat dieser den nationalen RSF zum größten Teil ersetzt. Das Zielvolumen des SRF soll 1 % der gedeckten Einlagen der Institute betragen – etwa 60 bis 71 Mrd. Euro – und bis Ende 2023 erreicht werden. Zum Jahresende 2018 betrug das eingebrachte Volumen des SRF 24,9 Mrd. Euro. Die von der BaFin für den SRF erhobenen Bankenabgaben werden auf die Deutschland zugeordnete nationale Kammer des SRF übertragen. Sofern diese Mittel nicht reichen sollten, tritt der Europäische Stabilitätsmechanismus ein.

Derzeit bestehen keine Anhaltspunkte, dass im Planungszeitraum aus dem RSF oder dem SRF Belastungen auf den Bund zukommen.

3.3 Maßnahmen zur Stabilisierung des Euroraums

Der Bund hat Gewährleistungen übernommen, um die Finanzstabilität in der Europäischen Währungsunion sicherzustellen. Hierzu zählen Gewährleistungen nach dem Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz für die zeitlich befristete Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) sowie für den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM).

Ausgaben im Zusammenhang mit der EFSF werden im Kapitel 3208 Titel 872 01 ausgewiesen; es sind keine Beträge veranschlagt.

Die EFSF hat Stabilitätshilfen in Form von Darlehen in Höhe von 174,6 Mrd. Euro geleistet. Der gesetzlich festgelegte maximale deutsche Gewährleistungsrahmen von 211 Mrd. Euro wurde in Höhe von 91,1 Mrd. Euro (Stand: 30. Juni 2019) durch Refinanzierungsgeschäfte der EFSF belegt. Der ESM löste als permanenter Krisenbewältigungsmechanismus der Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion Mitte des Jahres 2013 die EFSF ab. Der ESM ist eine supranationale Einrichtung der Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion und verfügt über ein Stammkapital von 704,8 Mrd. Euro. Von dieser Summe zahlten die Mitgliedstaaten 80,5 Mrd. Euro direkt ein, der Rest ist abrufbares Kapital. Der deutsche Finanzierungsanteil am ESM beträgt rund 27 %. Dies entspricht 21,7 Mrd. Euro eingezahltem und 168,2 Mrd. Euro abrufbarem Kapital. Das gesamte Ausleihvolumen des ESM von 500 Mrd. Euro war zum 31. Dezember 2018 mit 89,9 Mrd. Euro für die Staaten Griechenland, Spanien und Zypern belegt.

Die deutsche Beteiligung am ESM darf ohne Zustimmung des Deutschen Bundestages nicht erhöht werden. Die Haftung der Mitgliedstaaten ist auf ihren jeweiligen Anteil am Stammkapital begrenzt.

Derzeit sind für den Planungszeitraum keine Belastungen für den Bundeshaushalt aus den europäischen Sicherungsmaßnahmen ersichtlich.

4 Ausblick

Aufgrund der auch seit dem letzten Jahr weiter gefallenen Zinssätze am Markt kann sich der Bund bis auf weiteres günstig refinanzieren. In den meisten Fällen erhält er derzeit Geld – Einzahlungen über Nennwert –, wenn Anleger Bundeswertpapiere direkt erwerben und muss keine Zinsen zahlen. Die günstige

Verzinsung versuchte das BMF auch durch die Ausgabe langlaufender Wertpapiere fortzuschreiben.

Die Bundesregierung sieht für die Jahre 2019 und 2020 nicht vor, den Schuldenstand zurückzuführen. Nach der Finanzplanung wird vielmehr die tatsächliche Verschuldung des Bundes vom Jahresende 2019 zum Jahresende 2020 um 16 Mrd. Euro auf 1 037 Mrd. Euro ansteigen, wobei der geplante Rückgriff auf die Asylrücklage eingerechnet ist. Mit der anhaltenden Verschuldung geht die Bundesregierung langfristig das Risiko ein, den finanziellen Handlungsspielraum in künftigen Jahren bei steigendem Zinsniveau nachhaltig einzuengen.

Die Planzahlen für den Schuldendienst haben sich in der Vergangenheit als nicht belastbar erwiesen (vgl. Textziffern 2.3 und 2.4). Insbesondere beim Ansatz für Agio und Disagio (Titel 575 09) sieht der Bundesrechnungshof das Risiko, dass die aktuellen Entwicklungen am Finanzmarkt nicht ausreichend berücksichtigt sind.

Unwägbarkeiten für die zukünftige Verschuldung bestehen bei den Maßnahmen zur Finanzmarktstabilisierung auf Grundlage des Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetzes. Bei den Abwicklungsanstalten sind die Risikokonzentrationen der Portfolios erheblich.

Schmitz Dr. Wenz