1 Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2019

Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die Haushaltsrechnung und die Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2019 geprüft. Er stellte dabei keine bedeutsamen Abweichungen zwischen den in den Rechnungen und den in den Büchern aufgeführten Beträgen fest. Dies gilt auch für die Sondervermögen. Um zu prüfen, inwieweit die Einnahmen und Ausgaben des Bundeshaushalts ordnungsgemäß belegt waren, setzte der Bundesrechnungshof ein mathematisch-statistisches Verfahren ein. Danach lag der Anteil nicht ordnungsgemäß belegter Buchungen bei 1,55 %.

Das Haushaltsgesetz 2019 sah einen ohne Nettokreditaufnahme ausgeglichenen Haushalt vor. Es waren Einnahmen und Ausgaben von 356,4 Mrd. Euro geplant. Darin berücksichtigt war eine Entnahme aus der Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“ von 5,5 Mrd. Euro. Der Vollzug des Haushalts 2019 war noch nicht von der Corona-Krise betroffen. Aufgrund der immer noch guten konjunkturellen Entwicklung, mit einem Rückgang der Arbeitslosigkeit und steigenden Steuereinnahmen, war die Entnahme aus der Rücklage nicht notwendig. Stattdessen wurden der Rücklage 13,0 Mrd. Euro zugeführt. Damit erhöhte sich ihr Bestand zum Jahresende 2019 auf über 48,2 Mrd. Euro. Eine seit Jahren fortwährende Aufstockung dieser Rücklage verletzt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes den Jährlichkeitsgrundsatz. Dies gilt insbesondere, wenn die Rücklage dann auch in Krisenzeiten – wie im Haushaltsjahr 2020 – nicht zur Deckung von außergewöhnlichen Haushaltsbelastungen eingesetzt, sondern für nachfolgende Haushalte vorgehalten wird.

Die Gesamtausgaben des Bundes betrugen im Haushaltsjahr 2019 einschließlich der Zuführung an Rücklagen 357,1 Mrd. Euro. Sie lagen damit um 0,7 Mrd. Euro über dem Haushaltssoll von 356,4 Mrd. Euro. Ohne die Zuführung an die Rücklage lagen die Ausgaben bei 343,6 Mrd. Euro. Minderausgaben von 5,5 Mrd. Euro fielen bei den Zinsausgaben an. Das Haushaltsergebnis bei den Zinsausgaben spiegelt allerdings seit einigen Jahren nicht die Finanzierungsbedingungen wider. Die Zinsausgaben enthielten im Jahr 2019 Agio-Einnahmen von 5,7 Mrd. Euro. Diese Einmaleffekte überzeichnen die finanzwirtschaftlichen Entlastungen.

Die Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen) waren 0,8 Mrd. Euro höher als veranschlagt. Erlasse, Niederschlagungen, Vergleiche u. a. führten zu gemeldeten Einnahmeausfällen des Bundes von 5,4 Mrd. Euro. Der Bundeshaushalt kam wie geplant ohne Nettokreditaufnahme aus.

Die verfassungsrechtliche Schuldengrenze wurde im Jahr 2019 sowohl bei der Haushaltsaufstellung als auch im Haushaltsvollzug eingehalten. Der Bundeshaushalt schloss rechnerisch mit einem strukturellen Überschuss von 3,5 Mrd. Euro ab. Der Finanzierungssaldo lag bei +13,3 Mrd. Euro. Allerdings bleibt festzuhalten, dass die Schuldenregel sich erstmals ab dem Jahr 2020 – mit den erheblichen finanziellen Belastungen durch die Corona-Krise – einer Bewährungsprobe stellen muss.

Über- und außerplanmäßig wurden Ausgaben von 0,8 Mrd. Euro geleistet. Dies waren 0,3 Mrd. Euro mehr als im Vorjahr. Die nicht genehmigten Ausgaben betrugen 9,7 Mio. Euro.

Mit Abschluss des Haushaltsjahres 2019 standen übertragbare Mittel von 22,0 Mrd. Euro zur Verfügung. Dieser Betrag lag um 2,7 Mrd. über dem Betrag, der zum Abschluss des Haushaltsjahres 2018 bereitstand. Dabei stiegen die übertragbaren flexibilisierten Mittel um 1,1 Mrd. Euro und die übertragbaren nicht flexibilisierten Mittel um 1,7 Mrd. Euro gegenüber dem Vorjahr an.

Von den in das Haushaltsjahr 2019 übertragbaren flexibilisierten Ausgaben von 3,82 Mrd. Euro bildeten die Ressorts 3,75 Mrd. Euro Ausgabereste. Über 98 % der nicht abgeflossenen Mittel wollten sie demnach in künftigen Jahren weiter verfügen.

Im Haushalt 2019 waren Verpflichtungsermächtigungen von 117,7 Mrd. Euro vorgesehen. Tatsächlich durch Verpflichtungen in Anspruch genommen wurden 51,5 Mrd. Euro. Der Ausnutzungsgrad betrug 44 % und lag damit um drei Prozentpunkte unter dem Niveau des Vorjahres. Aus eingegangenen Verpflichtungen sind in den kommenden Haushaltsjahren Ausgaben von 174,6 Mrd. Euro zu leisten (Stand: 31. Dezember 2019). Der künftige Handlungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers wird hierdurch begrenzt.

Der Gewährleistungsrahmen des Bundes und seiner Sondervermögen betrug unter Einbeziehung der Maßnahmen zur Bekämpfung der europäischen Staatsschuldenkrise sowie der Finanzmarktkrise 1 095 Mrd. Euro. Hiervon wurden bis zum Ende des Jahres 2019 Gewährleistungen von 498,5 Mrd. Euro übernommen.

Der Gesamtbestand an Selbstbewirtschaftungsmitteln stieg gegenüber dem Vorjahr um 28 Mio. Euro an. Er lag am Ende des Jahres 2019 bei 2,2 Mrd. Euro – verteilt auf acht Einzelpläne. Einen deutlichen Schwerpunkt bilden dabei – wie im Vorjahr – das Kapitel 0452 (die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien) mit einem Bestand von 979 Mio. Euro und der Einzelplan 30 (Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)) mit einem Bestand von 899 Mio. Euro an Selbstbewirtschaftungsmitteln.

Ende des Jahres 2019 betrug das erfasste Vermögen nach der Vermögensrechnung des Bundes einschließlich seiner Sonder- und Treuhandvermögen 299 Mrd. Euro. In der

Vermögensrechnung sind insbesondere das Immobilienvermögen und das Infrastrukturvermögen weiterhin nicht oder nicht wertmäßig erfasst. Das liegt u. a. daran, dass die Rechnungslegungsvorschriften die mittelbare Bundesverwaltung, und damit z. B. die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, bisher nicht einbeziehen. Dies schränkt die Aussagekraft der Vermögensrechnung nach wie vor ein. Die Schulden des Bundes (einschließlich der Versorgungs- und Beihilferückstellungen) lagen bei 2 031 Mrd. Euro. Die Kreditmarktverbindlichkeiten einschließlich der Kassenverstärkungskredite betrugen 1 090 Mrd. Euro. Der Bundesrechnungshof unterstützt das Bundesministerium der Finanzen (BMF) in seinen Bestrebungen, die Vermögensrechnung weiter zu vervollständigen und zu verbessern. Er hält u. a. an seiner Empfehlung fest, ein Konzept für die Einbeziehung von Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung zu entwickeln.

Bei der Einrichtung und Aufrechterhaltung von Sondervermögen ist ein strenger Maßstab anzulegen. Bei den in den letzten Jahren neu eingerichteten Sondervermögen sah der Bundesrechnungshof die Voraussetzungen dafür oft als nicht erfüllt an. Er hat u. a. Verstöße gegen die Haushaltsgrundsätze der Einheit und Klarheit moniert. Hauptgrund der Errichtung einiger Sondervermögen war, die Ausgaben „buchmäßig" nach vorne zu ziehen. Die kassenmäßigen Ausgaben flossen bzw. fließen erst Jahre später. Damit ergibt sich ein Verstoß gegen das Jährlichkeitsprinzip und den Grundsatz der Fälligkeit. Dies gilt insbesondere für den Energie- und Klimafonds (EKF), den Kommunalinvestitionsförderungsfonds und das Sondervermögen Digitale Infrastruktur. Die Ausgaben dieser Sondervermögen gehören in den Kernhaushalt des Bundes und nicht in ein Sondervermögen.

1.1 Stand der Entlastungsverfahren

1.1.1 Entlastung der Bundesregierung für das Haushaltsjahr 2018

Für das Haushaltsjahr 2018 entlasteten der Deutsche Bundestag und der Bundesrat die Bundesregierung.[1] Grundlage dafür bildeten die vom BMF vorgelegte Haushaltsrechnung 2018 und die Vermögensrechnung 2018. Der Bundesrechnungshof hatte mit seinen Bemerkungen 2019 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes und seinen im April 2020 ergänzend vorgelegten weiteren Prüfungsergebnissen dazu berichtet.[2]

1.1.2 Vorlage der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung

Die Haushaltsrechnung ist das Spiegelbild des Haushaltsplans. In ihr werden die im Haushaltsjahr gebuchten Einnahmen und Ausgaben den Ansätzen des Bundeshaushaltsplans unter Berücksichtigung der Haushaltsreste und der Vorgriffe gegenübergestellt. Sie weist aus,

---

1 Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 19/180 vom 1. Oktober 2020 i. V. m. Bundestagsdrucksache 19/11040, Bundesrat: Plenarprotokoll 989 vom 15. Mai 2020 i. V. m. Bundesratsdrucksache 314/19.

2 Bundestagsdrucksachen 19/15700 und 19/18300.

in welcher Höhe die Ermächtigungen des Haushaltsplans in Anspruch genommen wurden und welche Änderungen sich diesem gegenüber ergaben. Die Haushaltsrechnung ist ein Kontrollinstrument des Parlaments zur Wahrnehmung seines Budgetrechts.

Die Vermögensrechnung weist das Vermögen und die Schulden des Bundes zu Beginn, die Veränderungen während und den Bestand am Ende des Haushaltsjahres aus. Sie wird jährlich fortgeschrieben. Ihre Aussagekraft ist bislang begrenzt. So werden wesentliche Vermögenspositionen nicht oder nicht wertmäßig erfasst, etwa das gesamte Immobilienvermögen sowie die Bundesfern- und Bundeswasserstraßen und das bewegliche Vermögen (vgl. Nr. 1.11).

1.2 Mitteilung nach § 97 Absatz 2 Nummer 1 BHO

Bei der Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung 2019 stellte der Bundesrechnungshof keine bedeutsamen Abweichungen zwischen den in den Rechnungen aufgeführten und den in den Büchern nachgewiesenen Beträgen fest. Das gilt auch für die Sondervermögen.

Die Einnahmen und Ausgaben des Bundes waren im Allgemeinen ordnungsgemäß belegt. Dies ergab eine stichprobenweise Prüfung. Der Bundesrechnungshof nutzte dazu ein mathematisch-statistisches Verfahren, mit dem auch Aussagen über die ordnungsgemäße Belegung der Buchungsfälle des Bundes insgesamt möglich sind. Für seine Prüfung bestimmte er aus den im automatisierten Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (HKR-Verfahren) nachgewiesenen Einzelbuchungen 1 893 Buchungsfälle durch eine Zufallsauswahl. 1,55 % der geprüften Buchungsfälle wiesen wesentliche, meist formale Fehler auf. Daraus lässt sich schließen, dass der Anteil nicht ordnungsgemäß belegter Zahlungen **aller** im HKR-Verfahren nachgewiesenen Einzelbuchungen mit hoher Wahrscheinlichkeit ebenfalls in diesem Bereich liegt.[3]

Die festgestellten wesentlichen Fehler betrafen, wie schon in den Vorjahren, insbesondere

- unvollständige begründende Unterlagen und
- zu hohe oder zu früh veranlasste Auszahlungen.

Über festgestellte Fehler unterrichtete der Bundesrechnungshof unmittelbar die zuständigen Stellen und forderte sie auf, künftig die haushaltsrechtlichen Bestimmungen zu beachten.

[3] Die Fehlerquote aller im HKR-Verfahren nachgewiesenen Einzelbuchungen (Grundgesamtheit) liegt ohne Berücksichtigung von Schichtungseffekten bei einem Konfidenzniveau von 95 % zwischen 0,99 und 2,11 %. Ein Konfidenzniveau von 95 % besagt, dass ein statistisch berechneter Wert (hier die Fehlerquote der geprüften Stichprobenelemente) mit einer 95-prozentigen Wahrscheinlichkeit auch für alle Einzelbuchungen (Grundgesamtheit) innerhalb eines errechneten Konfidenzintervalls (hier zwischen 0,99 und 2,11 %) liegt.

Besondere Erkenntnisse, die der Bundesrechnungshof bei der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes erlangte (§ 97 Absatz 2 Nummer 2 BHO), werden in den nachfolgenden Teilen dieser Bemerkungen dargestellt.

1.3 Haushaltsvollzug 2019

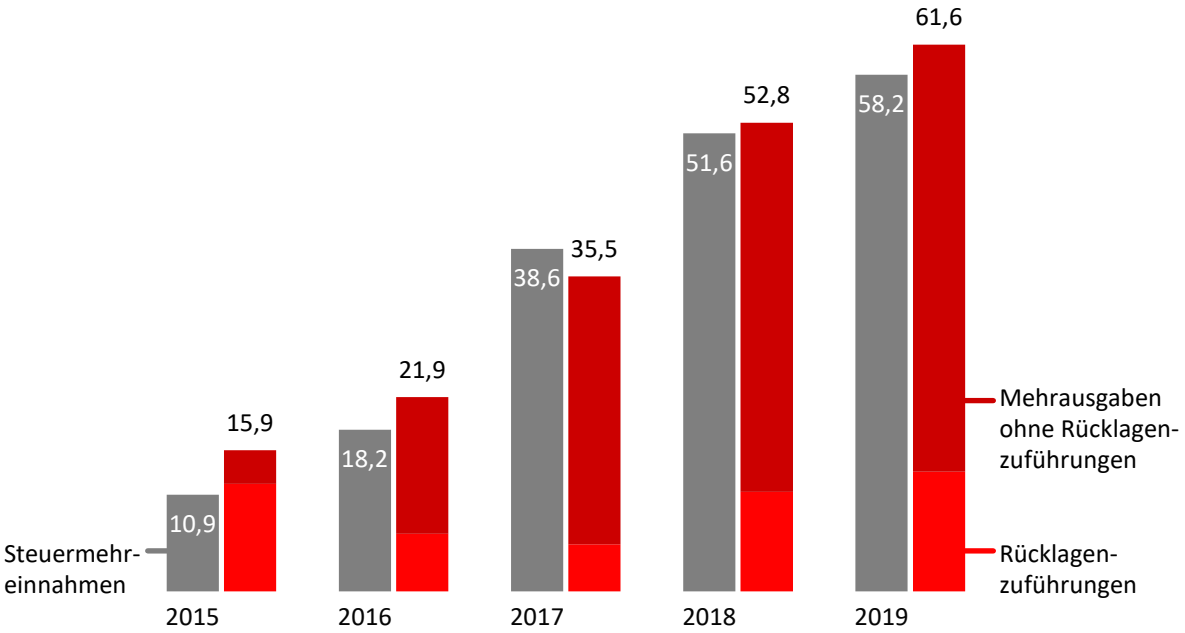
Das Haushaltsgesetz 2019 vom 17. Dezember 2018 sah einen in Einnahmen und Ausgaben ohne Nettokreditaufnahme ausgeglichenen Haushalt von 356,4 Mrd. Euro vor. Dabei war eine Entnahme aus der Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“ von 5,5 Mrd. Euro geplant.

Der Vollzug des Haushalts 2019 war noch nicht von der Corona-Krise betroffen. Vielmehr war die Entwicklung durch eine immer noch gute Konjunktur mit einem Rückgang der Arbeitslosigkeit und steigenden Steuereinnahmen geprägt. Die Entwicklung der Mehrausgaben einschließlich der Rücklagenzuführungen und der Steuermehreinahmen gegenüber dem Jahr 2014 zeigt Abbildung 1.1.

Abbildung 1.1

Ausgabensteigerungen in den letzten Jahren fast vollständig durch gute Konjunktur finanziert

Gegenüberstellung der Mehrausgaben und Steuermehreinnahmen gegenüber 2014 in Mrd. Euro



Grafik: Bundesrechnungshof.

Die geplante Entnahme aus der Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“ war im Jahr 2019 erneut nicht notwendig. Stattdessen wurde der Rücklage zum Abschluss des Haushaltsjahres ein Haushaltsüberschuss von 13,0 Mrd. Euro zugeführt.[4] Damit erhöhte sich ihr Bestand auf über 48,2 Mrd. Euro.

Die Rücklage war im Jahr 2015 zur Bewältigung von Aufgaben im Zusammenhang mit der wachsenden Anzahl von Flüchtlingen und Asylbewerbern gebildet worden. Die Veranschlagung einer solchen Rücklage ist in der BHO nicht geregelt. Angesichts der finanziellen Herausforderungen bei der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen und Asylsuchenden erschien der Einsatz eines Finanzierungsüberschusses für den Aufbau einer Reserve zugunsten nachfolgender Haushalte vorübergehend vertretbar. Die fortwährende Bildung von Rücklagen zur Finanzierung von Ausgaben in nachfolgenden Haushalten hingegen beeinträchtigt erheblich den Jährlichkeitsgrundsatz.

Im Bundeshaushalt 2020 war ursprünglich eine Entnahme aus der Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“ von 10,6 Mrd. Euro vorgesehen. Durch die Corona-Krise wurden jedoch Nachtragshaushalte notwendig. Mit dem (Ersten) Nachtragshaushaltsgesetz 2020 wurde die

[4] Grundlage hierfür bildete § 6 Absatz 9 Haushaltsgesetz 2019.

Zweckbestimmung der Rücklage „zur Finanzierung von Belastungen im Zusammenhang mit der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen“ aufgehoben.[5]

Mit dem Zweiten Nachtragshaushalt 2020 wurde die ursprünglich vorgesehene Entnahme aus dieser Rücklage gestrichen und durch eine entsprechend höhere Nettokreditaufnahme ersetzt. Damit steht die aus Überschüssen der Haushalte 2015 bis 2019 angesparte Rücklage von 48,2 Mrd. Euro für den Bundeshaushalt 2021 „auf Vorrat“ weiterhin in voller Höhe zur Verfügung. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hätte die Rücklage zur Finanzierung des Zweiten Nachtragshaushalts 2020 verwendet werden müssen, um die für den Haushaltsausgleich 2020 vorgesehene Nettokreditaufnahme abzusenken und die haushaltsrechtlichen Grundsätze der Jährlichkeit, der Fälligkeit sowie der Haushaltswahrheit angemessen zu beachten. Da dies unterblieb, bestehen auch Zweifel, ob die nach Artikel 115 Grundgesetz in Notfallsituationen mögliche Ausweitung der Kreditobergrenze in dem Umfang erforderlich war, den der zweite Nachtragshaushalt 2020 vorsieht.[6]

Neben der Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“ räumte das Haushaltsgesetz 2019 die Möglichkeit zur Bildung einer weiteren Rücklage ein. Das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) war berechtigt, aus Minderausgaben bei den Titeln des Kapitels 1405 eine Rücklage bis zur Höhe von 500 Mio. Euro zu bilden. Diese Rücklage soll eine bessere überjährige Planungs- und Finanzierungssicherheit für Rüstungsinvestitionen gewährleisten. Das BMVg nutzte diese Möglichkeit der Rücklagenbildung im Jahr 2019 in voller Höhe. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist eine solche Rücklage mit den Grundprinzipien eines kameralen Haushalts nur schwer vereinbar.

1.4 Haushaltsabschluss

1.4.1 Überblick

Der Bundeshaushalt 2019 kam ohne Nettokreditaufnahme aus. Im Haushaltsvollzug lagen die Gesamtausgaben und die Gesamteinnahmen mit 357,1 Mrd. Euro um 0,7 Mrd. Euro über dem Soll (vgl. Tabelle 1.1).

[5] Diese Zweckbestimmung wurde sowohl beim Entnahmetitel aus der Rücklage als auch beim Zuführungstitel zur Rücklage gestrichen.

[6] Vgl. Haushaltsausschussdrucksache 19/5961: Öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zum Entwurf des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 und zum Entwurf eines Gesetzes über begleitende Maßnahmen zur Umsetzung des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets; Schriftliche Stellungnahme des Bundesrechnungshofes S. 15 ff.

Tabelle 1.1

Haushaltsabschluss 2019: Vergleich mit Soll und Vorjahr[a]

	Ist 2019	Soll 2019	*Abweichung*	Ist 2018	*Abweichung*
	in Mrd. Euro				
Ausgaben	**357,1**	**356,4**	***0,7***	**348,3**	***8,8***
Personalausgaben	34,2	34,6	*-0,5*	32,7	*1,5*
Sächliche Verwaltungsausgaben (einschließlich militärische Beschaffung)	30,7	32,5	*-1,9*	27,4	*3,3*
Zinsausgaben	11,9	17,5	*-5,6*	16,4	*-4,5*
Zuweisungen und Zuschüsse[b]	228,4	233,9	*-5,6*	222,0	*6,3*
Besondere Finanzierungsausgaben[c]	0,4	-1,2	*1,6*	0,4	*0*
Zuführung an Rücklagen	13,5	-	*13,5*	11,2	*2,3*
Investitionsausgaben	38,1	38,9	*-0,9*	38,1	*0*
Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen)	**356,9**	**356,1**	***0,8***	**348,0**	***8,8***
Steuereinnahmen	329,0	325,5	*3,5*	322,4	*6,6*
Sonstige Einnahmen	27,9	25,1	*2,8*	25,6	*2,3*
Entnahme aus Rücklage	0	5,5	*-5,5*	0	-
Münzeinnahmen	**0,2**	**0,3**	***-0,1***	**0,3**	***-0,1***
Nettokreditaufnahme	**0**	**0**	***0***	**0**	**-**
Nachrichtlich:					
Finanzierungssaldo	13,3	-5,8	*19,1*	10,9	*2,4*

Erläuterungen:

[a] Differenzen durch Rundung.

[b] Darunter fallen insbesondere nicht investive Leistungen an die Sozialversicherung und andere Einrichtungen außerhalb der Bundesverwaltung.

[c] Globale Mehr- und Minderausgaben, haushaltstechnische Verrechnungen.

Im Ergebnis der Ausgaben sind auch die Zuführungen an die Rücklagen „Asylbewerber und Flüchtlinge“ sowie „Rüstungsinvestitionen“ enthalten. Aufgrund eines Finanzierungsüberschusses von 13,3 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.2) sowie Münzeinnahmen von 0,2 Mrd. Euro konnten diesen Rücklagen insgesamt 13,5 Mrd. Euro zugeführt werden. Das um die Zuführung an die Rücklage bereinigte Ausgaben-Ist lag bei 343,6 Mrd. Euro.

Tabelle 1.2

Finanzierungsübersicht Ist 2019[a]

– in Euro –

Bereinigte Einnahmen (**ohne** Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, **Entnahmen aus Rücklagen**, Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen und Münzeinnahmen)	356 879 912 297,66
Bereinigte Ausgaben (**ohne** Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, **Zuführungen an Rücklagen** und Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrags)	343 573 833 276,83
Finanzierungssaldo	**13 306 079 020,83**
Münzeinnahmen	241 509 308,20
Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt	0
Zuführung an Rücklagen	**13 547 588 329,03**

Erläuterung: [a] Berechnung nach § 82 Nummer 2 Buchstabe c BHO.

1.4.2 Ausgaben

Mehrausgaben gegenüber dem Soll von 356,4 Mrd. Euro ergaben sich insbesondere aufgrund der Mittelzuführung von 13,0 Mrd. Euro an die Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“. Wesentliche Minderausgaben fielen vor allem bei den Zinsausgaben aufgrund des günstigen Zinsniveaus (-5,6 Mrd. Euro) sowie bei den Zuweisungen und Zuschüssen (ebenfalls -5,6 Mrd. Euro) an (vgl. Tabelle 1.4). Letztere verteilen sich auf mehrere Einzelpläne.

Gegenüber dem Vorjahr stiegen die Gesamtausgaben um 8,8 Mrd. Euro. Ein Ausgabenrückgang ergab sich nur bei den Zinsausgaben (-4,5 Mrd. Euro). Die größten Zuwächse verzeichneten die Zuweisungen und Zuschüsse mit 6,3 Mrd. Euro, die sächlichen Verwaltungsausgaben mit 3,3 Mrd. Euro sowie die Zuführung an die Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“ mit 1,8 Mrd. Euro.

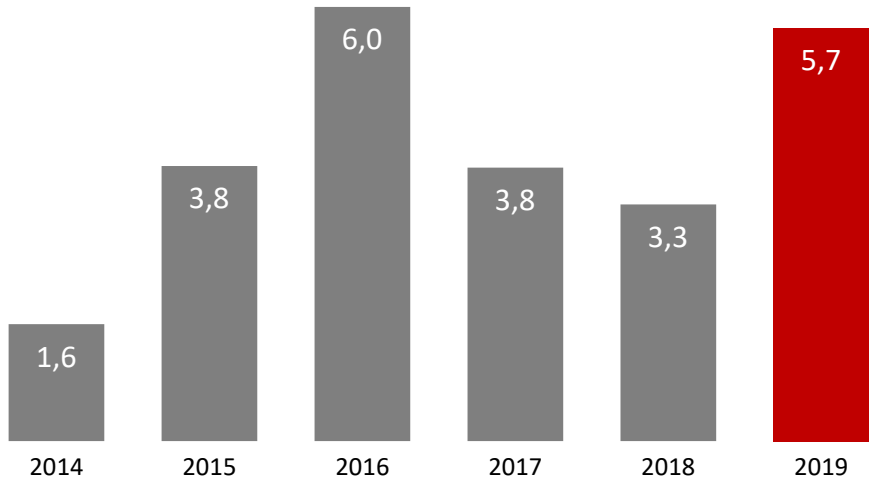
Das Haushaltsergebnis bei den Zinsausgaben spiegelt allerdings seit einigen Jahren nicht die Finanzierungsbedingungen wider. Die Zinsausgaben enthalten regelmäßig Agio-Einnahmen[7]. Diese lagen im Jahr 2019 im Saldo bei 5,7 Mrd. Euro. Insgesamt beliefen sich die saldierten Agio-Disagio-Einnahmen in den letzten sechs Jahren auf 24,3 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 1.2).

[7] Aufschlag auf den Nennwert eines Wertpapiers.

Abbildung 1.2

Saldierte Agio-Disagio-Einnahmen im Jahr 2019 erneut auf hohem Niveau

Entwicklung der saldierten Agio-Disagio-Einnahmen (Titel 3205 575 09) seit dem Jahr 2014 in Mrd. Euro



Grafik: Bundesrechnungshof.

Der Bund bringt Bundeswertpapiere i. d. R. in mehreren Tranchen in Umlauf, um insgesamt eine ausreichend hohe Liquidität zu gewährleisten und in den einzelnen Auktionen ein an der Nachfrage orientiertes Volumen anzubieten. Die Erstemission gestaltet er hinsichtlich der Wertpapierbedingungen (Laufzeit, Zinskupon etc.) – soweit das bei negativen Renditen möglich ist – so, dass er einen Ausgabepreis möglichst nah am Nominalwert (100 %) realisieren kann. Bei den Folgeemissionen werden die bereits ausgegebenen Wertpapiere durch weitere mit denselben Wertpapierbedingungen aufgestockt.

Sinken die Zinsen, ist der Zinskupon der bereits ausgegebenen Wertpapiere höher als der dann aktuelle Marktzins. Die aufgestockten Wertpapiere erzielen daher einen höheren Ausgabepreis (über 100 %) und der Bund erhält Agio-Einnahmen. Dafür muss er bei positiven Zinskupons jedoch in künftigen Haushaltsjahren höhere Zinsen zahlen.

Weil die Agien vollständig im Ausgabejahr berücksichtigt werden, kann der Eindruck von Gestaltungsspielräumen entstehen. Außerdem ist es theoretisch denkbar, durch Agien für den Bund höhere Einnahmen zu erzielen, um so die Schuldenbremse zu umgehen.[8]

Das BMF weist darauf hin, dass sich Agien bei Emissionen auch ergeben, wenn die Renditen bereits bei der Erstemission negativ sind. In dem Fall wird der Wert der negativen

[8] Vgl. Deutsche Bundesbank, Verzerrende Erfassung von (Dis-)Agien im Bundeshaushalt, Monatsbericht Juli 2017, S. 46 f.

Verzinsung über das Agio bereits im Jahr der Emissionen vollständig vereinnahmt. Zinskupons in späteren Jahren fallen dann bei nominalverzinslichen Anleihen mit Kupon von Null nicht und bei inflationsindexierten Anleihen mit Kupon von 0,1 % nur in einem geringen Umfang an.

Um die Transparenz zu erhöhen, stellt das BMF seit dem Jahr 2016 in seinen Berichten über die Kreditaufnahme des Bundes[9] die gebuchten Agio- und Disagio-Salden und deren Auswirkungen auf künftige Haushaltsjahre dar. Um die Aussagefähigkeit des Rechnungsabschlusses selbst zu verbessern, sollte es prüfen, ob und wie es diese Auswirkungen auch in der Haushaltsrechnung erläutern kann.

1.4.3 Einnahmen

Die Einnahmen (ohne Münzeinnahmen) lagen um 0,8 Mrd. Euro höher als veranschlagt. Die Steuereinnahmen übertrafen das Soll um 3,5 Mrd. Euro und die sonstigen Einnahmen um 2,8 Mrd. Euro. Die geplante Entnahme aus der Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“ von 5,5 Mrd. Euro war deshalb entbehrlich.

Gegenüber dem Vorjahr stiegen die Einnahmen (ohne Münzeinnahmen) um 8,8 Mrd. Euro bzw. 2,5 % (vgl. Tabelle 1.5). Dies ist vor allem auf Zuwächse bei den Einnahmen aus der Lohnsteuer (+4,8 Mrd. Euro), der Umsatzsteuer (+2,4 Mrd. Euro) und der veranlagten Einkommensteuer (+1,4 Mrd. Euro) sowie bei den sonstigen Einnahmen (+2,3 Mrd. Euro) zurückzuführen.

1.4.4 Schuldenregel

Mit der verfassungsrechtlichen Schuldenregel soll die langfristige Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern sichergestellt werden. Wesentliche Vorgaben sind:

- Ein im Grundsatz ausgeglichener Haushalt (ohne Kreditaufnahmen) in konjunkturellen Normallagen (für den Bund ist diese Vorgabe mit einer strukturellen Neuverschuldung von höchstens 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) erfüllt).

- Berücksichtigung von konjunkturbedingten Veränderungen bei der strukturellen Nettokreditaufnahme durch eine Konjunkturkomponente.

- Bereinigung von Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen.

- Sicherung der Einhaltung der Schuldenregel auch im Haushaltsvollzug durch Einrichtung eines Kontrollkontos.

[9] Vgl. zuletzt Nr. 1.3.1 des Berichts des BMF über die Kreditaufnahme des Bundes im Jahr 2019.

- Erfassung der nicht konjunkturbedingten Abweichungen von der Regelobergrenze im Haushaltsvollzug über ein Kontrollkonto.

Die maximal zulässige strukturelle Nettokreditaufnahme berechnete das BMF zum Zeitpunkt der Aufstellung des Bundeshaushalts 2019 mit 11,5 Mrd. Euro. Nach Abzug des Saldos der geplanten finanziellen Transaktionen und unter Berücksichtigung der zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung erwarteten konjunkturellen Entwicklung (Konjunkturkomponente) ergab sich für das Haushaltssoll eine maximal zulässige Nettokreditaufnahme von 6,3 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.3).

Für den Bundeshaushalt 2019 war keine Nettokreditaufnahme geplant. Bei den Sondervermögen waren insgesamt negative Finanzierungssalden von 3,6 Mrd. Euro vorgesehen. Damit wurde die Schuldenregel bei der Aufstellung des Haushalts 2019 eingehalten.

Nach Abschluss eines jeden Haushaltsjahres wird eine Kontrollrechnung durchgeführt. Weicht die tatsächliche Kreditaufnahme von der zulässigen ab, wird die Differenz zum 1. März des laufenden Jahres vorläufig auf einem Kontrollkonto erfasst und abschließend zum 1. September des laufenden Jahres gebucht. Dabei werden die tatsächliche konjunkturelle Entwicklung und die tatsächlichen finanziellen Transaktionen bei der Neuberechnung der zulässigen Kreditaufnahme berücksichtigt.

Da die konjunkturelle Entwicklung im Haushaltsjahr 2019 hinter den Annahmen zurückblieb, errechnete sich so aus den Ist-Zahlen eine maximal zulässige Nettokreditaufnahme von 14,1 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.3).

Tatsächlich betrug die Nettokreditaufnahme in der Definition der Schuldenregel im abgelaufenen Jahr -0,7 Mrd. Euro. Dies lag an den für die Schuldenregel relevanten Sondervermögen (EKF, Aufbauhilfefonds, Kommunalinvestitionsförderungsfonds sowie Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“), die geringere Mittelabflüsse verzeichneten als geplant und so in der Summe positive Finanzierungssalden auswiesen, während der Bundeshaushalt ohne Nettokreditaufnahme auskam.

Unter Einbeziehung der oben genannten Finanzierungssalden der Sondervermögen ergab sich ein struktureller Überschuss von 3,3 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.3). Die Schuldenregel mit einer strukturellen Defizitgrenze von 0,35 % des BIP wurde somit auch im Haushaltsvollzug deutlich eingehalten.[10] Aus der Differenz der maximal zulässigen Nettokreditaufnahme (14,1 Mrd. Euro) und der tatsächlichen Nettokreditaufnahme (-0,7 Mrd. Euro) ergibt sich für das Jahr 2019 eine Entlastung des Kontrollkontos von 14,8 Mrd. Euro.

[10] Das BMF weist darauf hin, dass Grundlage für die Nichtberücksichtigung der Rücklagenbewegungen bei der Schuldenregel Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz sei. Danach würde nicht der Finanzierungssaldo als Zielgröße der Haushaltswirtschaft festgelegt, sondern das Grundgesetz stelle auf die Höhe von extern aufzunehmenden Krediten (Nettokreditaufnahme) ab. Eine interne Finanzierung aus einem Vermögensabbau bliebe im Gesetz unberücksichtigt.

Tabelle 1.3

Berechnung der zulässigen Nettokreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2019[a] [b]

		Soll 2019	Ist 2019
1	Maximal zulässige Nettokreditaufnahme (NKA) (in % des BIP)	*0,35*	
		in Mrd. Euro	
2	Nominales BIP des der Haushaltsaufstellung vorangegangenen Jahres	3 277,3	
3	Maximal zulässige strukturelle NKA für das Haushaltsjahr 2019 (Zeile 1 * Zeile 2)	11,5	
4	Konjunkturkomponente	4,4	-2,7
5	Saldo der finanziellen Transaktionen	0,7	0,0
6	Nach der Schuldenregel zulässige NKA (Zeile 3 – Zeile 4 – Zeile 5)	6,3	14,1
7	Für Schuldenregel relevante NKA	3,6	-0,7
	davon:		
	• NKA Bund	0	0
	Finanzierungssalden:		
	• EKF	-0,7	1,8
	• Aufbauhilfefonds	-0,7	-0,6
	• Kommunalinvestitionsförderungsfonds	-1,9	-0,9
	• Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“	-0,2	0,3
8	Strukturelle NKA (Zeile 7 + Zeile 4 + Zeile 5)	8,7	-3,3
9	Be-/Entlastung des Kontrollkontos (Zeile 6 – Zeile 7)		14,8
	Gesamtsaldo Kontrollkonto		52,0
	nachrichtlich:		
	(Vorjahr)		(37,2)

Erläuterungen:

[a] Vgl. BMF-Monatsbericht September 2020, S. 44 f.

[b] Differenzen durch Rundung.

Allerdings bleibt festzuhalten, dass die Schuldenregel seit ihrer Einführung aufgrund guter konjunktureller Rahmenbedingungen, sinkender Zinslasten und kräftig sprudelnder Steuereinnahmen noch keine echte Bewährungsprobe bestehen musste. Dies ändert sich mit den finanziellen Belastungen infolge der Corona-Krise ab dem Jahr 2020 grundlegend.

Mit dem Ersten und Zweiten Nachtragshaushalt des Jahres 2020 wurde die Nettokreditaufnahme auf 217,8 Mrd. Euro ausgeweitet. Damit übersteigt die nach der Schuldenregel relevante Nettokreditaufnahme von 198,7 Mrd. Euro den zulässigen Betrag von 79,9 Mrd. Euro um 118,7 Mrd. Euro.[11] Der Deutsche Bundestag nutzte zweimal die in Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 Grundgesetz vorgesehenen Ausnahmeregelung für den Fall außergewöhnlicher Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen. Der nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 7 Grundgesetz hierbei zwingende Tilgungsplan sieht vor, den gegenüber der Schuldenregel zulässigen Mehrbetrag[12] ab dem Bundeshaushalt 2023 über zwanzig Jahre, also bis zum Jahr 2042 jährlich linear um 5 % zurückzuführen. Die Kreditrückzahlungen können allerdings nur unter Berücksichtigung der jeweiligen konjunkturellen Lage stattfinden. Das heißt, dass sich bei ungünstigen konjunkturellen Rahmenbedingungen der Tilgungszeitraum verlängert.

Das BMF ist aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass die Schuldenregel diese Bewährungsprobe erfolgreich meistert.

1.5 Einzelheiten zu den Einnahmen und den Kreditermächtigungen

1.5.1 Verwendung des Bundesbankgewinns

Nach dem Gesetz über die Deutsche Bundesbank (Bundesbankgesetz) hat diese ihren Reingewinn an den Bund abzuführen, soweit er nicht der gesetzlichen Bundesbankrücklage nach § 27 Bundesbankgesetz zuzuführen ist. Abzuführen ist jeweils der Gewinn aus dem Vorjahr.

Der Teil des Bundesbankgewinns, der den im Bundeshaushalt veranschlagten Anteil überschreitet, sollte im Haushaltsjahr 2019 an das Sondervermögen Investitions- und Tilgungsfonds (ITF) fließen. Damit sollten dessen Verbindlichkeiten getilgt werden.[13] Veranschlagt war ein Bundesbankgewinn von 2,5 Mrd. Euro.

[11] Vgl. Gesetz über die Feststellung eines Zweiten Nachtrages zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020) vom 14. Juli 2020, BGBl I, Nr. 35, S. 1669.

[12] Dies ist der Betrag der Kreditaufnahme, der nach Abschluss des Bundeshaushalts 2020 die nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 2 und Satz 3 Grundgesetz zulässige Verschuldung überstiegen hat.

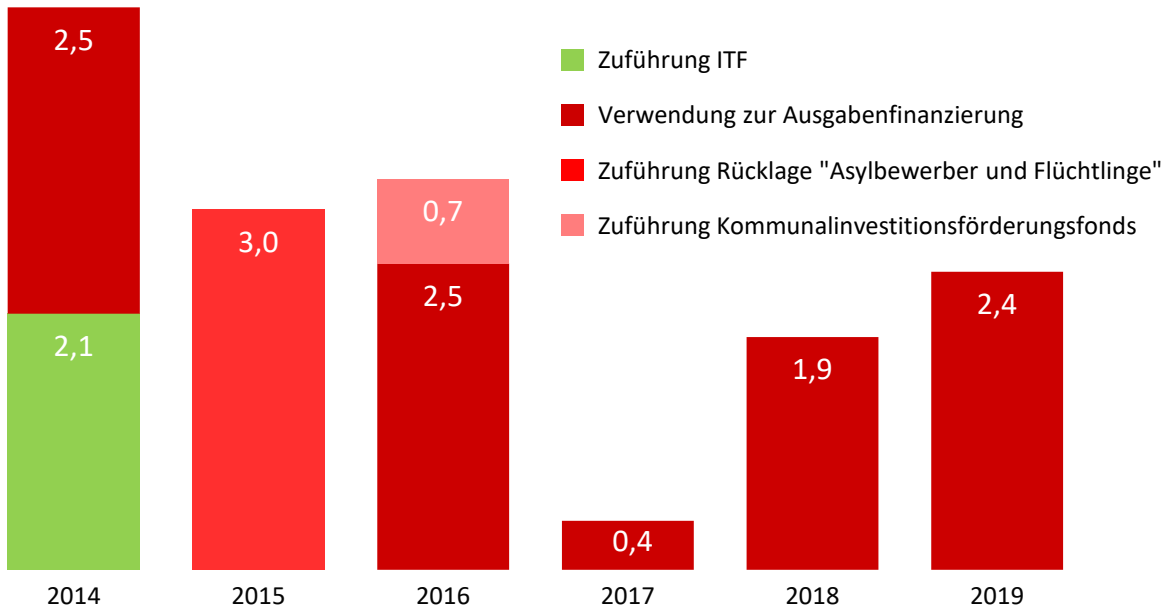
[13] § 6 Absatz 1 des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens ITF.

Tatsächlich betrug der – von der Bundesbank im Jahr 2018 erzielte und im Jahr 2019 abgeführte – Gewinn nur 2,4 Mrd. Euro. Somit konnten dem ITF im Haushaltsjahr 2019 erneut keine Mittel aus dem Bundesbankgewinn zugeführt werden (vgl. Abbildung 1.3).

Abbildung 1.3

Bundesbankgewinn seit 2015 nicht für Zuführungen an den ITF verwendet

Verwendung des an den Bundeshaushalt abgeführten Bundesbankgewinns seit dem Jahr 2014 in Mrd. Euro



Grafik: Bundesrechnungshof.

Im Jahr 2020 hat die Bundesbank einen Reingewinn von 5,9 Mrd. Euro für das Jahr 2019 an den Bund abgeführt. Hiervon wurden 3,4 Mrd. Euro zur Schuldentilgung des ITF verwendet (vgl. Ziffer 1.12.1).

1.5.2 Einnahmeausfälle des Bundes

Nach der BHO[14] ist der Haushaltsrechnung eine Übersicht über die Gesamtbeträge der erlassenen Ansprüche nach Geschäftsbereichen beizufügen. In der Haushaltsrechnung sind die Einnahmeausfälle des Bundes getrennt nach

- Erlassen,

[14] Vgl. § 85 Nummer 4 BHO.

- befristeten Niederschlagungen,
- unbefristeten Niederschlagungen,
- Vergleichen und Vertragsänderungen sowie
- Verzichten aus anderen Gründen

auf Kapitelebene darzustellen.

Ziel der so erweiterten Übersicht ist es, Parlament und Öffentlichkeit ein möglichst vollständiges Bild der Einnahmeausfälle des Bundes zu vermitteln und zusätzliche Informationen zum Haushaltsvollzug durch die Ressorts zu geben. Die Angaben beruhen auf Meldungen der Ressorts.

Tabelle 1.4

Einnahmeausfälle des Bundes[a]

Einzel-plan	Ressort	Erlasse	Niederschla-gungen[b]	Andere Verzichte[c]	Summe
		in Tausend Euro			
01	BPr und BPrA	-	-	-	-
02	BT	-	853,7	-	853,7
03	BR	-	-	-	-
04	BK	-	14,9	1,5	16,5
05	AA	0,5	391,9	163,2	555,6
06	BMI	745,5	1 807,2	529,2	3 081,9
07	BMJV	-	139 031,9	3 414,2	142 446,1
08	BMF	395,5	14 095,2	1 297,8	15 788,5
09	BMWi	-	794,2	1 639,0	2 433,2
10	BMEL	0,0	115,3	11,2	126,6
11	BMAS	204,3	253 321,8	3 667,7	257 193,7
12	BMVI	26,9	1 015,9	3 677,3	4 720,1
14	BMVg	1,2	632,3	475,0	1 108,5
15	BMG	0,6	27,6	0,6	28,9
16	BMU	-	69,5	186,6	256,1
17	BMFSFJ	48,9	3 682,4	1 313,5	5 044,7
19	BVerfG	-	4,3	-	4,3
20	BRH	-	-	-	-
21	BfDI	-	-	-	-
23	BMZ	32 090,7	12,3	29,0	32 131,9
30	BMBF	194 495,7	15 012,3	16 269,8	225 777,8
32	Bundesschuld	-	29 633,6	259 962,0	289 595,7
60	Allg. Finanzver-waltung[d]	540 491,3	2 442 909,6	1 471 090,4	4 454 491,2
Gesamt		**768 501,1**	**2 903 425,9**	**1 763 728,0**	**5 435 655,0**

Erläuterungen:

[a] Differenzen durch Rundung.

[b] Befristet und unbefristet niedergeschlagene Ansprüche.

[c] Aus Vergleichen und Vertragsänderungen erlassene Ansprüche oder Ansprüche, auf die aus anderem Grund verzichtet wurde.

[d] Berücksichtigt ist der Anteil des Bundes an den Rückständen an Besitz- und Verkehrsteuern. Die Einnahmeausfälle wurden aus den Meldungen der Länder zum Bericht des BMF über die Rückstände an den Gemeinschaftsteuern (Rückstandsbericht) zum Stand 31. Dezember 2019 übernommen.

Die Haushaltsrechnung weist für das Haushaltsjahr 2019 insgesamt Einnahmeausfälle des Bundes von 5,4 Mrd. Euro aus (vgl. Tabelle 1.4). Der größte Anteil dieser Einnahmeausfälle entfällt mit 2,9 Mrd. Euro auf befristet und unbefristet niedergeschlagene Ansprüche, d. h. diese Ansprüche werden zurzeit nicht weiterverfolgt. Dies kann der Fall sein, wenn die Einziehung mutmaßlich keinen Erfolg haben wird oder die Kosten der Einziehung im Verhältnis zur Höhe des Anspruchs zu hoch sind. Wird ein Anspruch niedergeschlagen, erlischt dieser nicht; die weitere Verfolgung ist nicht ausgeschlossen.

Wesentliche Einnahmeausfälle im Jahr 2019 betreffen die Allgemeine Finanzverwaltung, insbesondere die Steuern (4,5 Mrd. Euro), die Bundesschuld im Bereich der Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen (0,3 Mrd. Euro), das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (0,3 Mrd. Euro) und das BMBF (0,2 Mrd. Euro).

Der Bundesrechnungshof hat bereits in früheren Bemerkungen[15] auf die Bedeutung eines konsequenten Forderungsmanagements hingewiesen. Das BMF hat das Thema in seiner Spending Review (Zyklus 2018/2019) aufgegriffen, mit einigen ausgewählten Ressorts erörtert und gemeinsam mit diesen Empfehlungen formuliert.[16] Die Obersten Bundesbehörden und das BMF in seiner übergreifenden Zuständigkeit für den Bundeshaushalt bleiben aufgefordert, dem Forderungsmanagement die gebotene Aufmerksamkeit zu schenken. Hierzu sollten sie insbesondere das Zahlungsüberwachungsverfahren des Bundes konsequenter nutzen, die Schnittstellen zu eigenen IT-Systemen verbessern und Forderungen buchen, sobald diese entstehen.

1.5.3 Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen

Das Haushaltsgesetz 2019 enthielt keine Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben. Auch auf eine Restkreditermächtigung[17] aus dem Vorjahr konnte das BMF nicht zurückgreifen. Für den Haushalt 2020 steht ebenfalls keine Restkreditermächtigung aus dem Jahr 2019 zur Verfügung.

1.5.4 Einsatz derivativer Finanzinstrumente

Das Haushaltsgesetz 2019[18] ermächtigte das BMF, bei den Kreditfinanzierungen und bei den Kassenverstärkungskrediten ergänzende Verträge zu folgenden Zwecken abzuschließen:

---

[15] Vgl. Bemerkungen 2012, Bundestagsdrucksache 17/11330 Nr. 1.5.5 und Bemerkungen 2014, Bundestagsdrucksache 18/3300 Nr. 1.5.2.

[16] Abschlussbericht Spending Review (Zyklus 2018/2019) zum Thema „Forderungsmanagement“, Finanzbericht 2020, S. 93 ff.

[17] Kreditermächtigungen zur Deckung von Ausgaben gelten bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres (§ 18 Absatz 3 BHO).

[18] Vgl. § 2 Absatz 6 Haushaltsgesetz 2019.

- Optimierung der Zinsstruktur und Begrenzung von Zinsänderungsrisiken bis zu einem Vertragsvolumen von 80 Mrd. Euro. Davon waren 22,5 Mrd. Euro bis Ende des Jahres 2019 in Anspruch genommen.

- Begrenzung des Zins- und Währungsrisikos von Fremdwährungsanleihen bis zu einem Vertragsvolumen von 30 Mrd. Euro. Diese Ermächtigung wurde im Jahr 2019 nicht genutzt.

Die Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH (Finanzagentur) nimmt für das BMF das Schuldenmanagement des Bundes wahr. Sie schließt diese Geschäfte im Namen und für Rechnung des Bundes ab. Über die Strategie der Kreditaufnahme sowie Art und Umfang der abzuschließenden Geschäfte entscheidet das BMF. Finanzagentur und BMF berichten dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) darüber im Bundesfinanzierungsgremium. Dessen Mitglieder sind zur Geheimhaltung aller Angelegenheiten verpflichtet, die ihnen bei ihrer Tätigkeit bekannt geworden sind.[19]

1.6 Haushaltsüberschreitungen

Haushaltsüberschreitungen liegen vor, wenn ein Ressort im Haushaltsvollzug

- den Haushaltsansatz einer im Haushaltsplan vorhandenen Zweckbestimmung überschreitet und dies durch haushaltswirtschaftliche Instrumente[20] nicht ausgleichen kann (überplanmäßige Ausgabe) oder

- eine Ausgabe leistet, für die keine Zweckbestimmung im Haushaltsplan und keine Ausgabereste vorhanden sind (außerplanmäßige Ausgabe).

Haushaltsüberschreitungen müssen vom BMF bewilligt werden. Dieses Bewilligungsrecht steht ihm nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedarfs zu. Unabweisbar ist ein Bedarf insbesondere dann nicht, wenn nach Lage des Einzelfalls ein Nachtragshaushaltsgesetz rechtzeitig erlassen werden kann (Artikel 112 Grundgesetz, § 37 BHO, § 4 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2019).

1.6.1 Über- und außerplanmäßige Ausgaben

Im Haushaltsjahr 2019 leisteten die Ressorts überplanmäßige Ausgaben von 345 Mio. Euro und außerplanmäßige Ausgaben von 500 Mio. Euro (vgl. Abbildung 1.4). Der gesamte Betrag

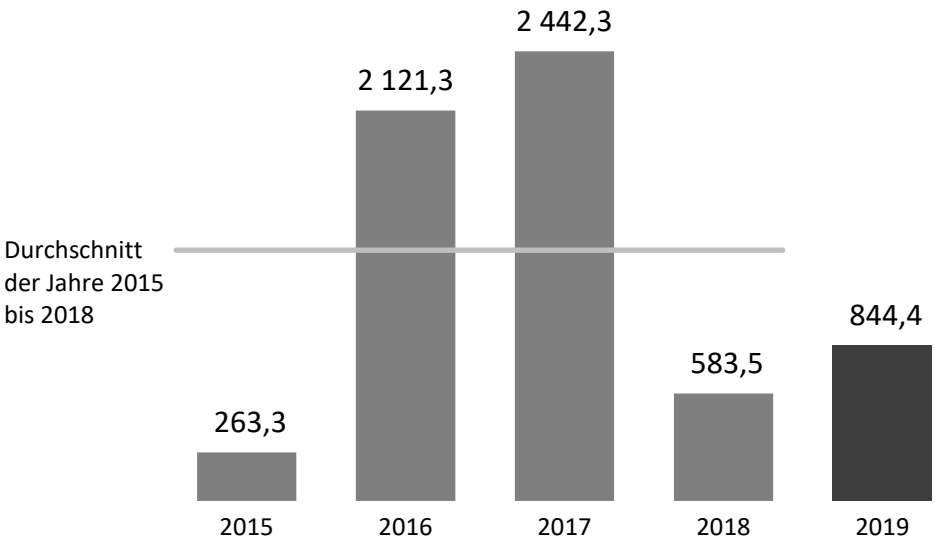
[19] Vgl. § 3 Gesetz zur Regelung des Schuldenwesens des Bundes – Bundesschuldenwesengesetz.
[20] Inanspruchnahme von Ausgaberesten, Deckungsmöglichkeiten, Verstärkungen, Haushaltsvorgriffen oder von zweckgebundenen Einnahmen.

von 844 Mio. Euro entspricht 0,2 % des Haushalts-Solls. Er liegt um 261 Mio. Euro über dem Vorjahresergebnis von 584 Mio. Euro.

Abbildung 1.4

Über- und außerplanmäßige Ausgaben 2019 unter dem Durchschnitt der letzten Jahre

Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben seit dem Jahr 2015 in Mio. Euro



Grafik: Bundesrechnungshof.

Die höchsten überplanmäßigen Ausgaben fielen beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) an:

- 153 Mio. Euro nach dem Unterhaltsvorschussgesetz und
- 122 Mio. Euro für Elterngeld.

Die höchsten außerplanmäßigen Ausgaben waren in folgenden Bereichen zu verzeichnen:

- 430 Mio. Euro für die Beschaffung von Luftfahrzeugen für die Flugbereitschaft des BMVg (Allgemeine Finanzverwaltung) und
- 69 Mio. Euro als Unterstützungsmaßnahmen für durch die Dürre geschädigte landwirtschaftlichen Betriebe (Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft).

Sämtliche Haushaltsüberschreitungen wurden durch Minderausgaben an anderen Stellen des Bundeshaushalts ausgeglichen.

Über- und außerplanmäßige Ausgaben oberhalb gesetzlich festgelegter Beträge[21] muss das BMF vor seiner Einwilligung dem Haushaltsausschuss vorlegen. Aus zwingenden Gründen kann das BMF den Haushaltsausschuss ausnahmsweise nachträglich über seine Einwilligung unterrichten. Seiner Unterrichtungspflicht kam das BMF im Haushaltsjahr 2019 in allen Fällen nach.

1.6.2 Haushaltsüberschreitungen ohne Einwilligung des BMF

In vier Fällen überschritten Ressorts die bewilligten Haushaltsansätze ohne Einwilligung des BMF (vgl. Abbildung 1.5). Dies betraf Ausgaben von insgesamt 9,7 Mio. Euro. Im Vorjahr war es nur ein Fall mit Ausgaben von 159 000 Euro.

Das BMF erklärte in folgenden drei Fällen, dass es bei rechtzeitiger Vorlage eines Antrags seine Einwilligung erteilt hätte:

- 1,6 Mio. Euro für Maßnahmen der internationalen Katastrophenhilfe im Ausland außerhalb humanitärer Hilfsmaßnahmen beim Auswärtigen Amt,

- 155 Euro für Mitgliedsbeiträge und sonstige Zuschüsse an Verbände, Vereine und ähnliche Institutionen geringeren Umfangs beim Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe und

- 8 Mio. Euro für Ausgaben nach § 8 Absatz 1 des Unterhaltsvorschussgesetzes beim BMFSFJ.

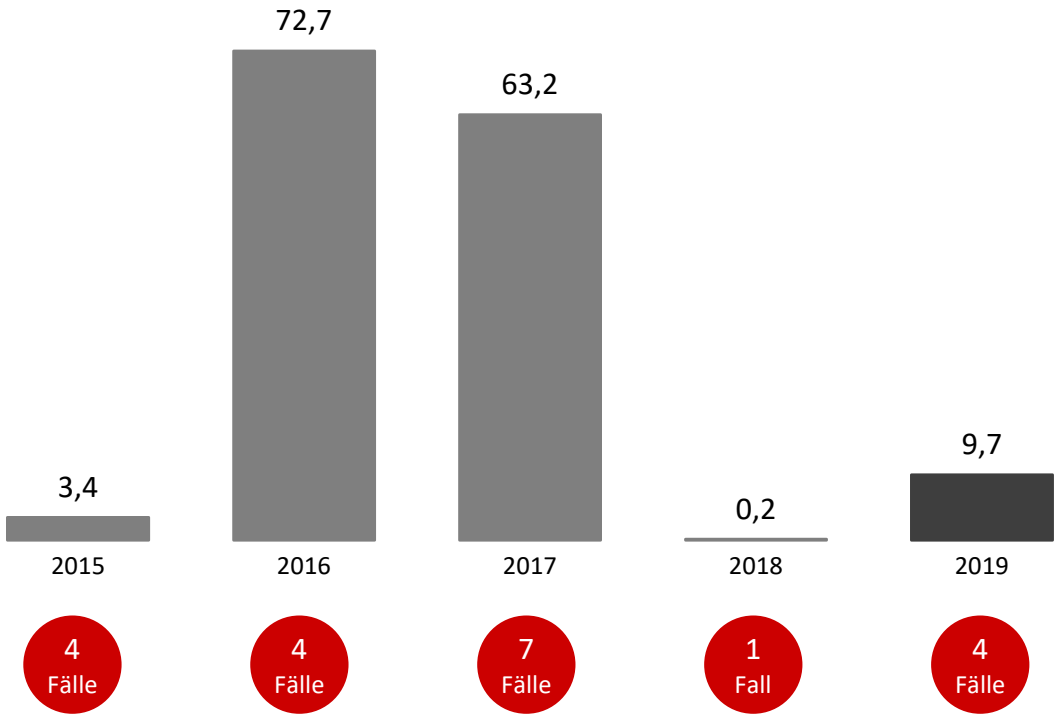
Eine weitere überplanmäßige Ausgabe ohne Einwilligung des BMF leistete das BMBF (0,2 Mio. Euro) bei den zweckgebundenen Zuweisungen an die Länder für Mitgliedseinrichtungen der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e. V. Dabei handelte es sich um einen nicht genehmigten Abruf von Selbstbewirtschaftungsmitteln während der Jahresabschlussarbeiten. Eine Rückbuchung war aufgrund des zwischenzeitlich erfolgten Jahresabschlusses nicht mehr möglich.

[21] 50 Mio. Euro, wenn durch die Haushaltsüberschreitung eine Rechtsverpflichtung erfüllt wird; 5 Mio. Euro, wenn der Haushaltsüberschreitung keine Rechtsverpflichtung zugrunde liegt (§ 37 Absatz 1 Satz 4 BHO, § 4 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2019).

Abbildung 1.5

Über- und außerplanmäßige Ausgaben im Jahr 2019 in vier Fällen ohne Einwilligung des BMF

Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben ohne Einwilligung des BMF seit dem Jahr 2015 in Mio. Euro sowie Anzahl der nicht genehmigten Fälle



Grafik: Bundesrechnungshof.

Der Bundesrechnungshof erwartet von allen Beauftragten für den Haushalt, künftig rechtzeitig die Einwilligung des BMF einzuholen. Haushaltsüberschreitungen ohne Einwilligung stellen einen Verstoß gegen das Haushaltsrecht dar.

1.7 Ausgabereste

Ausgaben aus dem laufenden Haushaltsplan dürfen grundsätzlich nur bis zum Ende des Haushaltsjahres geleistet werden (Jährlichkeitsprinzip). Bei übertragbaren Ausgaben dürfen die Ressorts jedoch Ausgabereste bilden, wenn nicht alle Haushaltsmittel im Haushaltsjahr abgeflossen sind. Ausgabereste stehen grundsätzlich bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden zweitnächsten Haushaltsjahres als Ausgabeermächtigung zur Verfügung (§ 45 Absatz 2 BHO).

Ausgabereste dürfen nur gebildet werden, wenn der Zweck der Ausgaben fortdauert und ein wirtschaftliches oder sonstiges sachliches Bedürfnis für die Restebildung besteht. Die Ressorts sind aufgefordert, bei der Restebildung einen strengen Maßstab anzulegen. Bei der

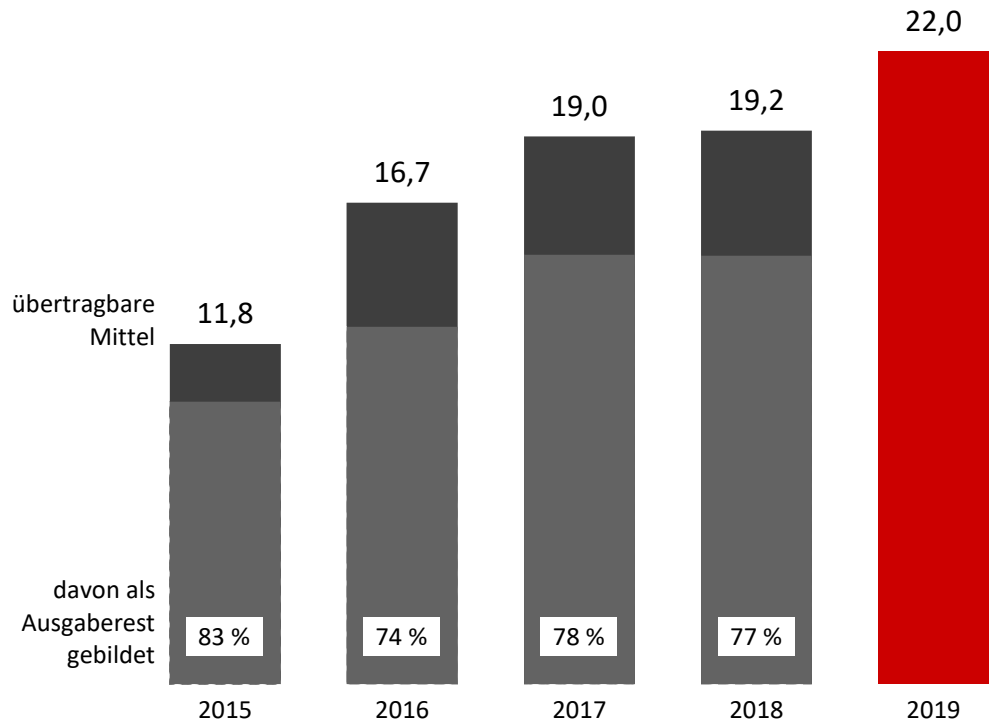
späteren Inanspruchnahme der Ausgabereste müssen sie grundsätzlich eine kassenmäßige Einsparung in gleicher Höhe an anderer Stelle leisten. Die Gesamtausgaben des jeweiligen Einzelplans erhöhen sich somit kassenmäßig nicht.

In welcher Höhe die Ressorts Ausgabereste aus dem abgelaufenen Haushaltsjahr bilden, steht regelmäßig noch nicht fest, wenn die Haushaltsrechnung erstellt wird. Der Bundesrechnungshof kann daher nur einen Überblick über die übertragbaren Ausgaben des abgelaufenen Haushaltsjahres (2019) und über die Restebildung des vorangegangenen Jahres (2018) geben.

Abbildung 1.6

Übertragbare Mittel steigen gegenüber 2015 um über 10 Mrd. Euro

Entwicklung der übertragbaren Mittel und der daraus gebildeten Ausgabereste seit 2015 in Mrd. Euro sowie Anteil der gebildeten Ausgabereste an den übertragbaren Mitteln in Prozent



Grafik: Bundesrechnungshof.

Am Ende des Haushaltsjahres 2018 waren Mittel von 19,2 Mrd. Euro in das Haushaltsjahr 2019 übertragbar. Daraus bildeten die Ressorts Ausgabereste von 14,9 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 1.6). Dieser Betrag entsprach dem des Vorjahres und erreichte auch im Verhältnis zu den übertragbaren Mitteln in etwa das hohe Niveau des Jahres 2017.

1.7.1 Übertragbare Ausgaben im Haushaltsjahr 2019

Mit Abschluss des Haushaltsjahres 2019 betrugen die übertragbaren Mittel 22,0 Mrd. Euro. Dieser Betrag steht grundsätzlich für die Bildung von Ausgaberesten im Jahr 2020 zur Verfügung. Er liegt damit um 2,7 Mrd. über dem Betrag, der zum Abschluss des Haushaltsjahres 2018 bereitstand. Dabei stiegen die übertragbaren flexibilisierten Mittel um 1,1 Mrd. Euro und die übertragbaren nicht flexibilisierten Mittel um 1,7 Mrd. Euro gegenüber dem Vorjahr.

Die in das Jahr 2020 übertragbaren nicht flexibilisierten Mittel ab einem Betrag von 250 Mio. Euro enthält Tabelle 1.5.

Die Tabelle verdeutlicht auch, dass Mittel für „Zukunftsinvestitionen“ – z. B. bei Infrastrukturvorhaben und Digitalisierung – in größerem Umfang nicht abgeflossen sind. Dass notwendige Investitionen unterbleiben, ist also nur teilweise auf fehlende finanzielle Mittel zurückzuführen. Ähnliche Entwicklungen zeigen sich z. B. bei den Sondervermögen Kommunalinvestitionsförderungsfonds und Digitale Infrastruktur (vgl. Nrn. 1.12.6 und 1.12.7.)

Tabelle 1.5

In das Jahr 2020 übertragbare Mittel (ab 250 Mio. Euro)

Haushaltsstelle im Haushaltsplan 2019	Zweckbestimmung	Übertragbare Mittel *in Mio. Euro*
Kap. 1101 Tit. 685 11	Leistungen zur Eingliederung in Arbeit	1 180
Kap. 1102 Tit. 632 01	Erstattungen des Bundes für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	1 099
Kap. 3208	Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen	991
Kap. 0602	IT und Netzpolitik, Digitalfunk und Moderne Verwaltung	963
Kap. 0604 Tgr. 01	Förderung des Städtebaus	798
Kap. 3205	Verzinsung	766
Kap. 1202 Tit. 891 01	Baukostenzuschüsse für Investitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes	723
Kap. 1204 Tit. 894 03	Unterstützung des flächendeckenden Breitbandausbaus	647
Kap. 0813	Zollverwaltung	601
Kap. 1210 Tgr. 08	Maßnahmen zur Reduzierung der durch Dieselfahrzeuge verursachten Stickoxid-Emissionen im Zusammenhang mit dem "Sofortprogramm Saubere Luft 2017-2020"	548
Kap. 1206	Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden	522
Kap. 1603	Zwischenlagerung und Endlagerung radioaktiver Abfälle	505
Kap. 1405 Tit. 554 12	Beschaffung von Schiffen, Betriebswasserfahrzeugen, Booten, schwimmenden und sonstigem Marinegerät	416
Kap. 0605	Hochbau- und Förderungsmaßnahmen in Berlin und Bonn	393
Kap. 1203 Tit. 780 02	Ersatz-, Aus- und Neubaumaßnahmen an Bundeswasserstraßen	349
Kap. 1101 Tit. 684 04	Berufsbezogene Deutschsprachförderung durch das BAMF	307
Kap 1201 Tit. 532 24	Ausgaben für den Einzug der streckenbezogenen Straßenbenutzungsgebühren	305
Kap. 0604 Tit. 893 05	Zuschüsse zum Wohneigentumserwerb (Baukindergeld)	291
Kap. 0901 Tit. 892 21	Mikroelektronik für die Digitalisierung	267
Gesamt		**11 671**

Die Inanspruchnahme von Ausgaberesten außerhalb des flexibilisierten Bereichs ist grundsätzlich nur zulässig, wenn eine kassenmäßige Einsparung innerhalb des Verfügungsrahmens des jeweiligen Einzelplans sichergestellt ist. Für den Bereich bestimmter Verkehrsinvestitionen ist eine Ausnahme zugelassen. So dürfen z. B. bei den Baukostenzuschüssen für Investitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes (Ausgabereste von 723 Mio. Euro) und bei den Baumaßnahmen an Bundeswasserstraßen (Ausgabereste von 349 Mio. Euro) die Ausgabereste durch Einsparung in allen Einzelplänen in Anspruch genommen werden.[22]

[22] Vgl. Haushaltsführungsschreiben 2019 des BMF, Nr. 3.5.6.

Durch diese Zusage kann jedoch ein Risiko für den Haushalt entstehen, zumal diese Ausgabereste bei Bedarf auch über die zeitlichen Grenzen des § 45 Absatz 2 BHO hinaus verfügbar sind.

1.7.2 Ausgabereste im flexibilisierten Bereich

Im flexibilisierten Bereich müssen in Anspruch genommene Ausgabereste von den Ressorts grundsätzlich nicht kassenmäßig im eigenen Einzelplan eingespart werden. Sie werden aus dem Gesamthaushalt finanziert. Die hierfür im Einzelplan 60 „Allgemeine Finanzverwaltung“ (Kapitel 6002 Titel 971 02) vorgehaltenen Ausgabemittel zur Restedeckung von 250 Mio. Euro wurden – wie in den Vorjahren – nicht für konkrete kassenmäßige Einsparungen im flexibilisierten Bereich verwendet. Die in Anspruch genommenen Ausgabereste wurden kassenmäßig im Wesentlichen durch Minderausgaben in den jeweiligen Einzelplänen gedeckt.

Ausgabereste bei den flexibilisierten Ausgaben stehen zeitlich unbeschränkt zur Verfügung. Deshalb sind sie für die Ressorts ein Anreiz, im flexibilisierten Bereich „großzügig“ Reste zu bilden. Aber auch hier gilt, dass für die Bildung von Ausgaberesten ein sachlicher Bedarf vorliegen muss.

Von den in das Haushaltsjahr 2019 übertragbaren flexibilisierten Ausgaben von 3,82 Mrd. Euro bildeten die Ressorts 3,75 Mrd. Euro Ausgabereste. Über 98 % der nicht abgeflossenen Mittel wollten sie demnach in künftigen Jahren weiter verfügen.

Mit dem Ziel, Ausgabereste im flexibilisierten Bereich nach einheitlichen Maßstäben zu bilden, hat das BMF den Ressorts Vorgaben gemacht.[23] Danach fehlt insbesondere dann ein sachlicher Bedarf für Ausgabereste, wenn

- Aufgaben dauerhaft wegfallen,
- Sondertatbestände nicht mehr vorliegen und/oder
- Baumaßnahmen sowie Beschaffungen langfristig verschoben oder nicht durchgeführt werden.

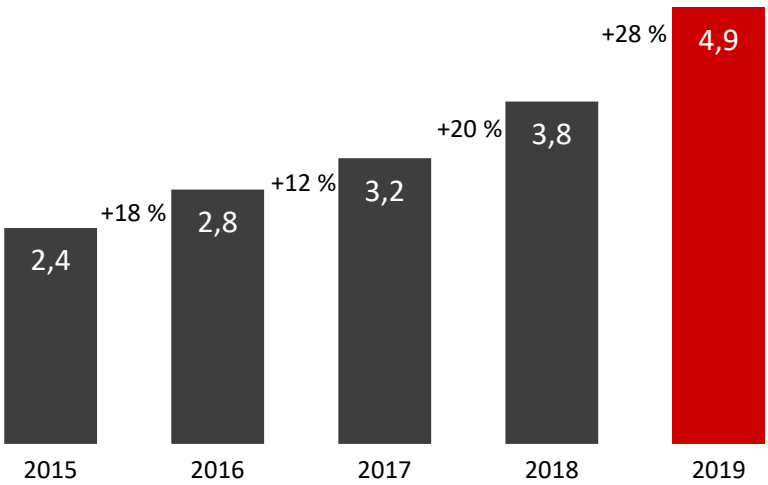
Die übertragbaren flexibilisierten Ausgaben sind – wie bereits in den Vorjahren – erheblich angestiegen. Von den in das Haushaltsjahr 2020 übertragbaren Ausgaben sind 4,9 Mrd. Euro flexibilisiert. Dies sind 1,1 Mrd. Euro oder 28 % mehr als im Vorjahr. Die Entwicklung in den letzten fünf Jahren verdeutlicht Abbildung 1.7.

[23] Vgl. Rundschreiben des BMF zur Bedarfsprüfung, Bildung und Inanspruchnahme von Ausgaberesten im flexibilisierten Bereich vom 23. November 2015 – II A 2 – H 1200/14/10063.

Abbildung 1.7

Kontinuierlicher und dynamischer Anstieg bei den übertragbaren flexibilisierten Mitteln

Entwicklung der übertragbaren flexibilisierten Mittel seit dem Jahr 2015 in Mrd. Euro sowie jeweiliger Anstieg gegenüber dem Vorjahr in Prozent



Grafik: Bundesrechnungshof.

Aufgrund des starken Anstiegs der Ausgabereste im flexibilisierten Bereich erwartet der Bundesrechnungshof, dass alle Ressorts einen strengen Maßstab bei der Restebildung anlegen. Im Hinblick auf die Budgethoheit des Parlaments sind die Vorgaben des BMF bei der Bedarfsprüfung zu beachten.

1.8 Verpflichtungsermächtigungen

1.8.1 Ausnutzungsgrad bei Verpflichtungsermächtigungen

Verpflichtungsermächtigungen ermöglichen es den Ressorts, Verpflichtungen einzugehen, die erst in späteren Haushaltsjahren zu Ausgaben führen. Im Haushaltsjahr 2019 waren Verpflichtungsermächtigungen von 117,7 Mrd. Euro[24] vorgesehen. Dies waren 30,7 Mrd. Euro mehr als im Vorjahr. Fast in allen Einzelplänen stieg die Höhe der Verpflichtungsermächtigungen an. Absolut die höchsten Zuwächse hatten das BMVg (+ 9,2 Mrd. Euro) und das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) (+ 6,2 Mrd. Euro).

[24] Einschließlich der über- und außerplanmäßig bewilligten Verpflichtungsermächtigungen.

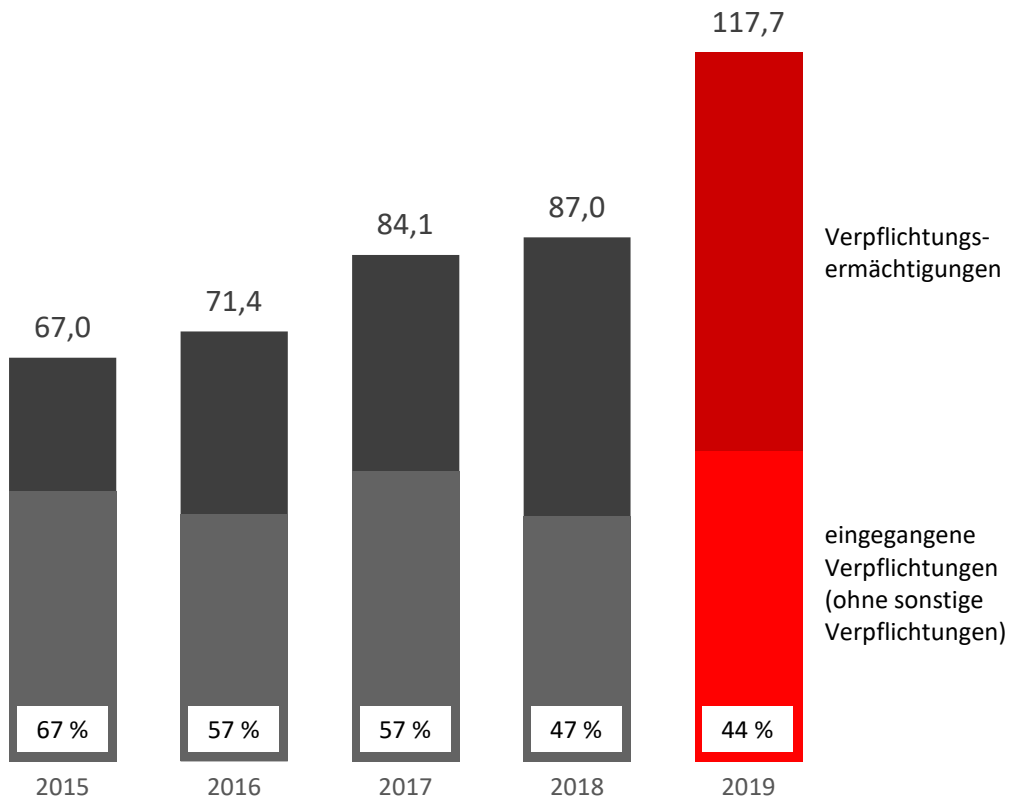
Tatsächlich durch Verpflichtungen in Anspruch genommen wurden 51,5 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 1.8). Das sind absolut betrachtet zwar 10,8 Mrd. Euro mehr als im Vorjahr. Der Ausnutzungsgrad der Ermächtigungen betrug gleichwohl nur 44 % und lag damit um drei Prozentpunkte unter dem Niveau des Vorjahres. Daneben gingen die Ressorts sonstige Verpflichtungen von 4,3 Mrd. Euro aufgrund anderer gesetzlicher Regelungen oder für laufende Geschäfte ein (§ 38 Absatz 4 BHO).

Der Ausnutzungsgrad für das Haushaltsjahr 2019 hat das schon niedrige Niveau der letzten drei Jahre nochmals unterboten. Über die Hälfte des Verpflichtungsrahmens wurde nicht benötigt. Damit stieg das Volumen nicht ausgenutzter Verpflichtungsermächtigungen gegenüber dem Vorjahr um 19,9 Mrd. Euro an. Die Ressorts sind aufgefordert, Verpflichtungsermächtigungen nur in der Höhe zu veranschlagen, in der sie zur Erfüllung der Aufgaben tatsächlich notwendig und fällig werden (§§ 6, 11 BHO). Der Bundesrechnungshof erwartet, dass alle Ressorts die Etatreife von Verpflichtungsermächtigungen sorgfältig prüfen.

Abbildung 1.8

Mehr als doppelt so hohe Verpflichtungsermächtigungen veranschlagt wie erforderlich

Entwicklung der veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen seit dem Jahr 2015 in Mrd. Euro sowie deren Ausnutzungsgrad im jeweiligen Haushaltsjahr in Prozent



Grafik: Bundesrechnungshof.

1.8.2 Über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen

In einem Fall hat das BMF in eine außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigung nicht eingewilligt. Das Bundesamt für Materialforschung und -prüfung (BAM) war für Mietpreisanpassungen seiner Liegenschaften Verpflichtungen von 66,8 Mio. Euro ohne Einwilligung des BMF eingegangen. Das BMF konnte die Zahlungsverpflichtungen nur noch zur Kenntnis nehmen. Bei rechtzeitiger Vorlage eines Antrags hätte es jedoch eine außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigung in entsprechender Höhe gemäß § 38 Absatz 1 Satz 2 BHO erteilt.

Das Eingehen von Verpflichtungen ohne Einwilligung stellt einen Verstoß gegen das Haushaltsrecht dar. Der Bundesrechnungshof erwartet auch vom Beauftragten für den Haushalt des BAM sicherzustellen, dass keine ungenehmigten Zahlungsverpflichtungen eingegangen werden.

Den übrigen eingegangenen über- und außerplanmäßigen Verpflichtungen hat das BMF zugestimmt. Der Haushaltsausschuss wurde bei Überschreiten von im Haushaltsgesetz festgelegten Betragsgrenzen in allen Fällen unterrichtet.[25]

1.8.3 Gesamtbestand an Verpflichtungen

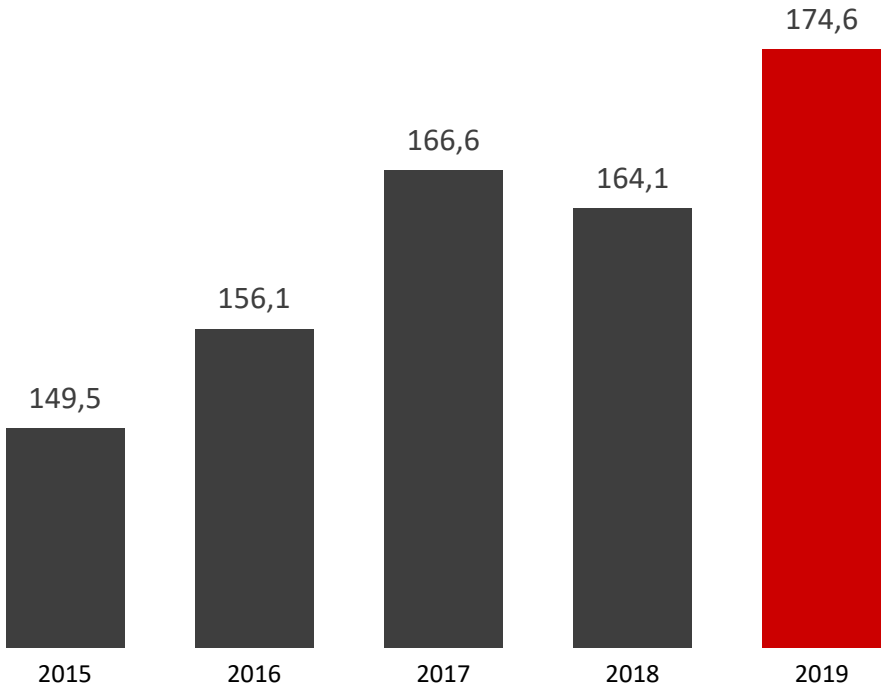
Zum 31. Dezember 2019 wurde ein neuer absoluter Höchststand an eingegangenen Verpflichtungen von 174,6 Mrd. Euro erreicht. Dies waren 10,5 Mrd. Euro mehr als im Vorjahr (vgl. Abbildung 1.9).

[25] Nach § 4 Absatz 2 des Haushaltsgesetzes 2019 sind über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen ab einem Betrag von 5 Mio. Euro (bei nur in einem Haushaltsjahr fällig werdenden Ausgaben) bzw. von 10 Mio. Euro vor Einwilligung des BMF dem Haushaltsausschuss zur Unterrichtung vorzulegen, soweit das Gesetz nicht Ausnahmen zulässt.

Abbildung 1.9

Gesamtbestand eingegangener Verpflichtungen erreicht 2019 neuen Höchststand

Entwicklung des Gesamtbestands der eingegangenen Verpflichtungen seit dem Jahr 2015 in Mrd. Euro



Grafik: Bundesrechnungshof.

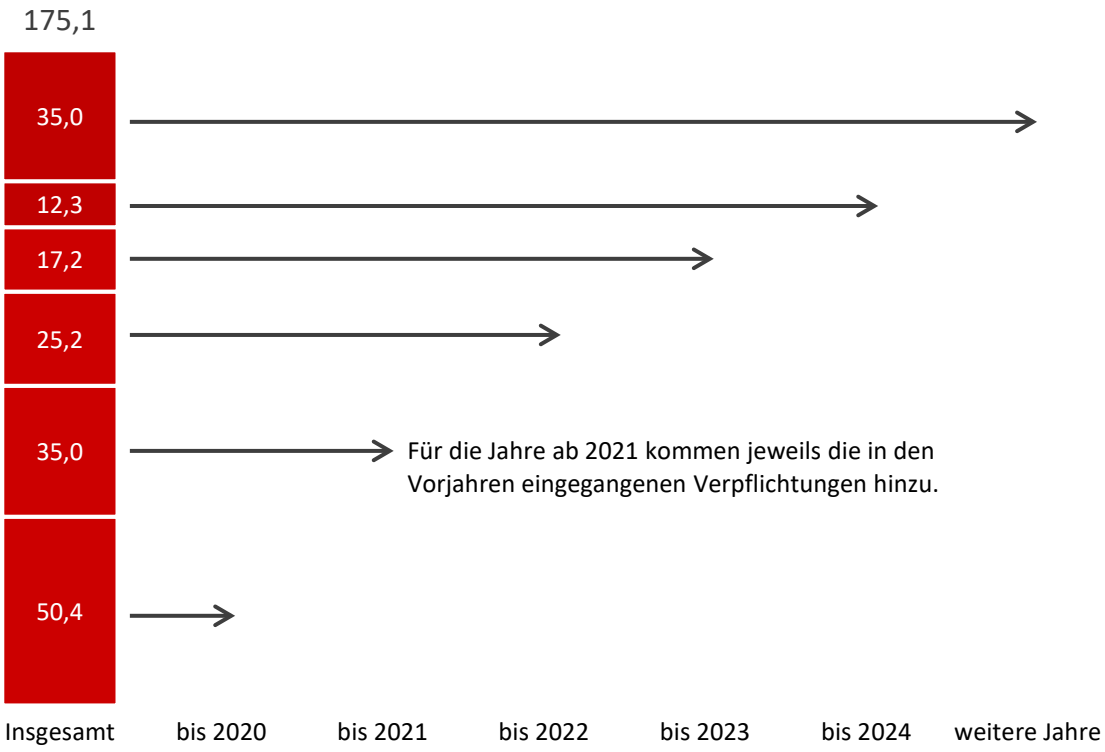
Von den bis zum Jahr 2019 insgesamt eingegangenen Verpflichtungen entfallen 50,4 Mrd. Euro auf das Haushaltsjahr 2020 und 35,0 Mrd. Euro auf das Haushaltsjahr 2021 (vgl. Abbildung 1.10). Dabei sind die im Haushaltsjahr 2020 eingegangenen Verpflichtungen noch nicht berücksichtigt.

Durch die Vorbelastungen aus eingegangenen Verpflichtungen sind weitere Teile des Bundeshaushalts – neben den gesetzlichen bzw. und vertraglichen Verpflichtungen bei den Sozialausgaben, Zinsausgaben sowie Personal- und Versorgungsausgaben – festgelegt. Sie sind so der Disposition durch den Haushaltsgesetzgeber entzogen.

Abbildung 1.10

Eingegangene Verpflichtungen belasten künftige Haushaltsjahre

Fälligkeit der bis Ende 2019 insgesamt eingegangenen Verpflichtungen
in Mrd. Euro



Grafik: Bundesrechnungshof.

1.9 Gewährleistungen

Mit Gewährleistungen (Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen) unterstützt der Bund förderungswürdige oder im staatlichen Interesse liegende Vorhaben im In- und Ausland. Außerdem sichern sie finanzielle Verpflichtungen des Bundes gegenüber internationalen Finanzinstitutionen ab. Die Höhe der Gewährleistungsermächtigungen und die mit ihnen verfolgten Ziele werden entweder im Haushaltsgesetz[26] oder in spezialgesetzlichen Regelungen[27] ausgewiesen.

[26] Vgl. § 3 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2019 sowie Vorbemerkung zu Kapitel 3208 (Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen).

[27] Vgl. z. B. Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erforderlichen Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik (Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz), Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines Europäischen Stabilisierungsmechanismus.

Durch das Haushaltsgesetz 2019 war das BMF ermächtigt, Gewährleistungen bis zu 456,2 Mrd. Euro zu übernehmen. Im Vorjahr betrug dieser Gewährleistungsrahmen 487,2 Mrd. Euro. Ende des Jahres 2019 hatte der Bund Gewährleistungen von 380,2 Mrd. Euro übernommen (vgl. Tabelle 1.6). Gegenüber dem Vorjahr war dies eine Steigerung um 18,9 Mrd. Euro.

Darüber hinaus durfte das BMF nach dem Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz (WFStG) Gewährleistungen von 22,4 Mrd. Euro eingehen, um Kredite der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) abzusichern. Es nutzte sie für Garantien für Kredite an Griechenland. Nach Aussage des BMF beläuft sich das von der KfW gewährte Darlehen auf 15,2 Mrd. Euro. Weitere Auszahlungen seien nicht mehr möglich, sodass von einer geringeren Nutzung der Garantien ausgegangen werden könne.

Nach dem Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines Europäischen Stabilisierungsmechanismus vom 22. Mai 2010 (StabMechG) durfte das BMF Gewährleistungen von 211 Mrd. Euro für Finanzierungsgeschäfte übernehmen, die die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) tätigt. Diese Ermächtigung hat es bis Ende des Jahres 2019 mit 93,3 Mrd. Euro genutzt (vgl. Tabelle 1.6).

Das BMF weist in der Vermögensrechnung des Bundes für das Jahr 2019[28] Garantien gemäß § 8a Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz (FMStFG) von 2,6 Mrd. Euro aus. Hierbei handelt es sich um Eventualverbindlichkeiten und andere finanzielle Verpflichtungen der FMS-Wertmanagement AöR (FMS-WM), die als „von der FMS-WM übernommenen Garantien“ in die Vermögensrechnung einfließen. Die FMS-WM ist eine Abwicklungsanstalt (vgl. Nr. 1.12.2).

[28] S. 65 ff. der Vermögensrechnung.

Tabelle 1.6

Gewährleistungsrahmen und Ausnutzung im Jahr 2019[a]

Gewährleistungsrahmen für	Ermächtigungs-rahmen	Ausnutzung zu Jahresbeginn	Ausnutzung zum Jahres-ende	Veränderung
	in Mrd. Euro			
Gewährleistungen gemäß Haushaltsgesetz 2019				
Ausfuhren (Exportkreditgarantien)	148,0	120,7	125,2	4,5
Ungebundene Finanzkredite an ausländische Schuldner, Direktinvestitionen im Ausland und andere	58,0	42,7	42,8	0,1
Binnenwirtschaft und sonstige Zwecke im Inland[b]	125,0	99,1	110,6	11,5
Internationale Finanzinstitutionen	80,0	60,1	60,1	-
Sonstiges	45,2	38,7	41,5	2,8
Summe Haushaltsgesetz	**456,2**	**361,3**	**380,2**	**18,9**
Gewährleistungen gemäß weiterer Gesetze				
Garantien für Kredite an Griechenland (Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz)[c]	22,4	22,4	22,4	-
Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus vom 22. Mai 2010)	211,0	93,6	93,3	-0,3
Summe weitere Gesetze	**233,4**	**116,0**	**115,7**	**-0,3**
Gewährleistungen der Sondervermögen[d]				
Garantien FMS nach § 6 FMStFG	400,0	-	-	-
Garantien FMS nach § 8a FMStFG	2,6	4,3	2,6	-1,7
Sonstiges	2,8	0	0	0
Summe Sondervermögen	**405,4**	**4,3**	**2,6**	**-1,7**
Gesamtsumme	**1 095,0**	**481,6**	**498,5**	**16,9**

Erläuterungen:

[a] Differenzen durch Rundung.

[b] In Anspruch genommene Gewährleistungen sind in den Angaben nicht enthalten.

[c] Deutscher Anteil an den Krediten: 15,2 Mrd. Euro.

[d] Angaben zu den Gewährleistungen der Sondervermögen weichen von der Vermögensrechnung ab. Dort wurden irrtümlich Kreditermächtigungen des Finanzmarktstabilisierungsfonds nach § 9 Absatz 1 bis 5 den Gewährleistungsermächtigungen zugeordnet.

Die aus der Übernahme von Gewährleistungen möglicherweise anfallenden finanziellen Belastungen werden nur teilweise in der Vermögensrechnung ausgewiesen (vgl. Nr. 1.11). Für den Teilbereich der sogenannten Hermes-Deckungen bildete das BMF Rückstellungen von 4,9 Mrd. Euro. Für übernommene Rückbürgschaften und Rückgarantien des Bundes für Ausfallbürgschaften und Garantien der Bürgschaftsbanken der Länder sah es Rückstellungen von 0,4 Mrd. Euro vor.

Die Einnahmen aus Gewährleistungsentgelten sowie aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen betrugen im Jahr 2019 insgesamt 1,8 Mrd. Euro. Dem standen Ausgaben für Entschädigungsleistungen, Umschuldungen und sonstige Ausgaben aus der Inanspruchnahme aus Gewährleistungen von 0,6 Mrd. Euro gegenüber.

1.10 Selbstbewirtschaftungsmittel

Ausgaben können zur Selbstbewirtschaftung veranschlagt werden, wenn hierdurch eine sparsame Bewirtschaftung gefördert wird (§ 15 Absatz 2 BHO). Bei der Rechnungslegung ist nur die Zuweisung der Mittel an die beteiligten Stellen als Ausgabe nachzuweisen. Damit setzt die Selbstbewirtschaftung zentrale Haushaltsgrundsätze außer Kraft, die das Budgetrecht des Parlaments sichern und die Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten im Haushaltsvollzug unterstützen sollen. Selbstbewirtschaftungsmittel stehen für den jeweiligen Ausgabenzweck über das laufende Haushaltsjahr hinaus zur Verfügung. Sie können den Charakter von „Dauerfonds“ neben den für das laufende Haushaltsjahr parlamentarisch bewilligten Haushaltsmitteln annehmen.

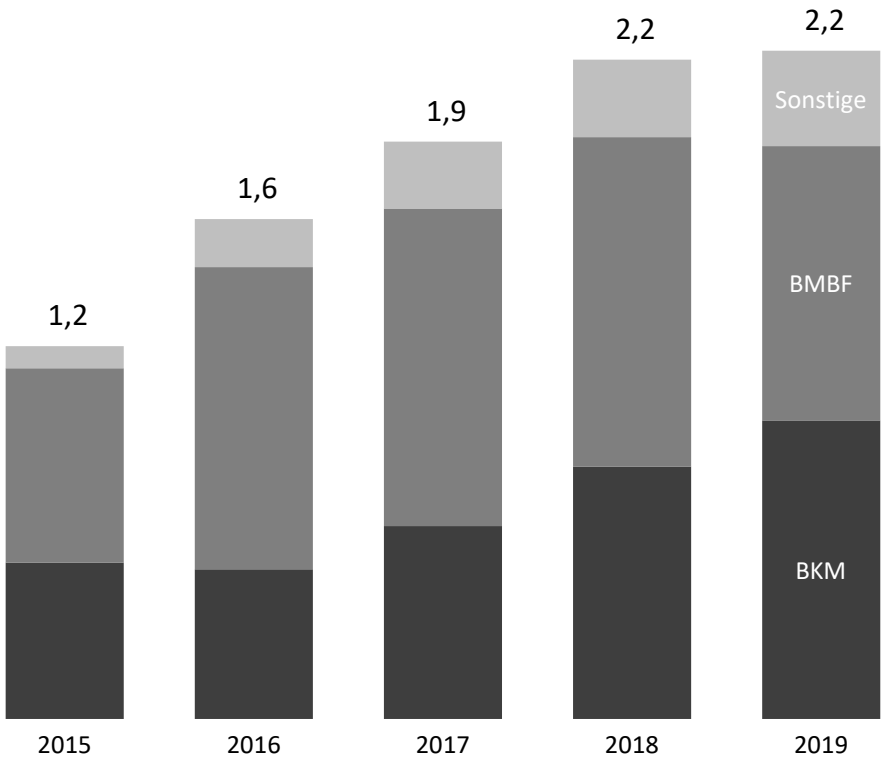
Auf Selbstbewirtschaftungskonten im Kassenbereich des Bundes lagen Ende des Jahres 2019 Selbstbewirtschaftungsmittel von 2 190 Mio. Euro. Der Gesamtbestand der Selbstbewirtschaftungsmittel erhöhte sich damit gegenüber dem Jahresende 2018 (2 162 Mio. Euro) um 28 Mio. Euro oder 1,3 %.

Die Mittel verteilten sich auf acht Einzelpläne. Den höchsten Bestand an Mitteln haben die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM, Kapitel 0452) und die von ihr unterstützten Kulturinstitutionen. Sie können auf Selbstbewirtschaftungsmittel von 979 Mio. Euro zurückgreifen. Dies ist ein Anstieg gegenüber dem Vorjahr von 151 Mio. Euro. Die vom BMBF (Einzelplan 30) geförderten Forschungseinrichtungen verfügten mit 899 Mio. Euro über den zweitgrößten Bestand. (vgl. Abbildung 1.11).

Abbildung 1.11

Nicht verbrauchte Selbstbewirtschaftungsmittel weiterhin auf Rekordniveau

Entwicklung der auf Selbstbewirtschaftungskonten im Kassenbereich des Bundes liegenden Mittel seit dem Jahr 2015 in Mrd. Euro



Grafik: Bundesrechnungshof.

Werden Haushaltsmittel in die Selbstbewirtschaftung überführt, sind die entsprechenden Beträge haushaltsmäßig sofort zu buchen und erscheinen als Ausgabe in der Haushaltsrechnung. Tatsächlich sind zu diesem Zeitpunkt jedoch noch keine Mittel aus dem Bundeshaushalt abgeflossen. Dies beeinträchtigt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes die Aussagekraft der grundgesetzlich vorgeschriebenen Rechnungslegung und damit die Kontrollmöglichkeit des Parlaments.

1.11 Vermögensrechnung

1.11.1 Überblick

Für die Buchführung und Rechnungslegung des Bundes sind die Verwaltungsvorschriften zu §§ 73, 75, 76, 80 und 86 BHO (VV-ReVuS) anzuwenden. Die Vermögensrechnung des Bundes erfasst gemäß den VV-ReVuS ausschließlich das Vermögen und die Schulden der Gebiets-

körperschaft Bund. Nicht erfasst sind das Vermögen und die Schulden der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten, Körperschaften und Stiftungen des Bundes (sogenannte mittelbare Bundesverwaltung). Nach den jeweiligen Regelungen in ihren Errichtungsgesetzen oder nach § 109 BHO haben diese bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts eigenständig Rechnung zu legen.

Die Gliederung des Vermögens nach den VV-ReVuS entspricht nicht dem zwischen Bund und Ländern abgestimmten Verwaltungskontenrahmen (VKR).[29] Um die Differenzen in den Systematiken zu überbrücken, wurde im Abschnitt 2 der Vermögensrechnung (Vermögen und Schulden im Überblick) eine Gesamtdarstellung gewählt, die sich am VKR orientiert.

[29] Der VKR ist ein Kontenrahmen für doppisch buchende öffentliche Verwaltungen. Er soll dazu beitragen, das öffentliche Rechnungswesen bundesweit zu vereinheitlichen.

Tabelle 1.7

Übersicht über Vermögen und Schulden[a]

			Stand: 01.01.2019	Stand: 31.12.2019	Veränderung
			in Mrd. Euro		
Vermögen					
I.	Immaterielles Vermögen		-[b]	-[b]	-
II.	Sachvermögen		-[b]	-[b]	-
III.	Finanzvermögen		127,5	163,2	35,7
	darunter:	*Kapitalbeteiligungen*	*(81,8)*	*(85,7)*	*(4,0)*
		Sonder- und Treuhandvermögen	*(45,7)*	*(77,4)*	*(31,7)*
IV.	Vorräte		-[b]	-[b]	-
V.	Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände		37,3	43,1	5,8
	davon:	*Forderungen gegenüber Kapitalbeteiligungen*	*(3,7)*	*(3,5)*	*(-0,2)*
		Sonstige Forderungen	*(33,6)*	*(39,6)*	*(6,0)*
VI.	Wertpapiere		72,0	71,0	-1,0
VII.	Flüssige Mittel		33,4	21,2	-12,2
Vermögen gesamt			**270,2**	**298,5**	**28,3**
Schulden					
I.	Kreditmarktverbindlichkeiten einschließlich Kassenverstärkungskredite		1 112,3	1 090,4	-21,9
II.	Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen		-	-	-
III.	Verbindlichkeiten gegenüber Kapitalbeteiligungen		25,4	25,1	-0,3
IV.	Sonstige Verbindlichkeiten		2,6	2,2	-0,4
V.	Rückstellungen		780,8	833,5	52,7
	davon:	*Pensionsrückstellungen*	*(567,0)*	*(595,1)*	*(28,1)*
		Beihilferückstellungen	*(190,8)*	*(213,8)*	*(23,1)*
		Rückstellungen für übernommene Gewährleistungen	*(5,3)*	*(5,3)*	*(0,0)*
		Rückstellungen für Schlusszahlungen für inflationsindexierte Bundeswertpapiere	*(5,1)*	*(6,0)*	*(0,9)*
		Rückstellungen für die Sanierung ökologischer Lasten	*(12,6)*	*(13,2)*	*(0,7)*
VI.	Sonder- und Treuhandvermögen		53,5	80,2	26,7
Schulden gesamt			**1 974,5**	**2 031,3**	**56,8**
Vermögens-/Schuldensaldo			**-1 704,3**	**-1 732,8**	**-28,5**

Erläuterungen:

[a] Differenzen durch Rundung.

[b] Die Positionen werden gegenwärtig wertmäßig noch nicht ausgewiesen.

Die Vermögensrechnung bildet Vermögen und Schulden des Bundes nur teilweise ab. Seit einigen Jahren ergänzt das BMF das Zahlenwerk schrittweise. Durch die Einbeziehung weiterer Vermögenswerte und Schulden sowie die zwischenzeitliche Vorlage testierter Jahresabschlüsse für die Kapitalbeteiligungen und die Sonder- und Treuhandvermögen des Bundes ergaben sich Abweichungen zwischen den in der Vermögensrechnung 2018 ausgewiesenen Endbeständen und den in der Vermögensrechnung 2019 ausgewiesenen Anfangsbeständen.

Wichtige Positionen für eine vollständige Vermögensrechnung fehlen weiterhin. Andere wesentliche Vermögenspositionen sind noch nicht wertmäßig erfasst. Dazu gehören das Immobilienvermögen, das Infrastrukturvermögen sowie das bewegliche Sachvermögen. Auch geben bereits ausgewiesene Positionen teilweise nur bedingt die tatsächliche Vermögenslage wieder. Da z. B. bei Forderungen die VV-ReVuS nur Nennwerte vorsehen, bleiben Ausfallrisiken und in der Folge Wertberichtigungen unberücksichtigt. Auch die Schulden sind noch unvollständig. So werden z. B. keine Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen ausgewiesen. Im Zuge der vom BMF geplanten weiteren Vervollständigung der Vermögensrechnung des Bundes ist vorgesehen, weitere bisher fehlende Positionen in die Vermögensrechnung aufzunehmen.

Unmittelbare Kapitalbeteiligungen, die bis zum Redaktionsschluss der Vermögensrechnung keinen Jahresabschluss für das Jahr 2019 vorlegten, wurden nicht in die Vermögensermittlung einbezogen. Deren Bestandsentwicklung im Jahr 2018 wird nachrichtlich in einem Anhang dargestellt. Im Beteiligungswert der Deutschen Bahn AG (DB AG) sind die Finanzierungsbeiträge des Bundes für die Schieneninfrastruktur nicht enthalten, da das Unternehmen diese nicht aktiviert.

Das wertmäßig dargestellte Vermögen des Bundes einschließlich seiner Sonder- und Treuhandvermögen betrug Ende des Jahres 2019 insgesamt 299 Mrd. Euro. Die Schulden (einschließlich Rückstellungen) lagen bei 2 031 Mrd. Euro. Darunter waren Kreditmarktverbindlichkeiten (einschließlich Kassenverstärkungskredite) von 1 090 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.7).

Gegenüber dem in der Vermögensrechnung 2019 ausgewiesenen Jahresanfangsbestand stieg das Vermögen unterjährig um 28,3 Mrd. Euro an. Ursache hierfür waren vor allem der Anstieg des Sonder- und Treuhandvermögens um 31,7 Mrd. Euro und der sonstigen Forderungen[30] um 6,0 Mrd. Euro. Gegenläufig hat sich der Rückgang des Bestandes der flüssigen Mittel um 12,2 Mrd. Euro ausgewirkt.

Die Schulden des Bundes wuchsen gegenüber dem Anfangsbestand unterjährig um 56,8 Mrd. Euro an. Dies lag insbesondere an steigenden Rückstellungen für Pensions- und Beihilfeleistungen. Diese erhöhten sich im Jahr 2019 um 51,2 Mrd. Euro. Die Kreditmarktverbindlichkeiten lagen um 21,9 Mrd. Euro unter dem Wert vom Jahresanfang. Die Schulden der Sonder- und Treuhandvermögen stiegen um 26,7 Mrd. Euro. Dies ist vor allem auf

[30] Dies betraf insbesondere die Darlehensforderungen gegenüber Gebietskörperschaften und sonstigen Darlehensempfängern sowie die sonstigen Geldforderungen des Bundes.

höhere Verbindlichkeiten des Finanzmarktstabilisierungsfonds (FMS) zurückzuführen (vgl. Nr. 1.12.2).

1.11.2 Pensions- und Beihilferückstellungen

Der Anstieg der Rückstellungen für Pensions- und Beihilfeleistungen ist zu einem großen Teil auf den – wiederholten – Rückgang des Diskontsatzes um 0,31 Prozentpunkte und die damit verbundenen versicherungsmathematischen Effekte zurückzuführen. Sowohl die Pensionsrückstellungen als auch die Beihilferückstellungen werden aktuell mit einem Diskontsatz von 1,16 % berechnet. Dieser entspricht dem siebenjährigen Durchschnitt der Umlaufrenditen für börsennotierte Bundeswertpapiere mit 15- bis 30-jähriger Restlaufzeit. Im Vorjahr lag dieser Diskontsatz bei 1,47 %, im Jahr 2017 noch bei 1,80 %. Von dem Anstieg um 52,7 Mrd. Euro sind 22,0 Mrd. Euro (41,8 %) auf die versicherungsmathematischen Veränderungen zurückzuführen (Diskontrate, steigend Gesundheitskosten und demografische Aspekte). Der übrige Anstieg ergab sich insbesondere aus den im Kalenderjahr erworbenen Versorgungsansprüchen.

Die Standards staatlicher Doppik[31] sehen einen Zinssatz vor, der nicht dem siebenjährigen, sondern dem zehnjährigen Durchschnitt der Umlaufrenditen entspricht. Sie folgen damit einer Änderung des § 253 Handelsgesetzbuch. Mit diesem Diskontsatz von 1,72 % für das Jahr 2019 gerechnet, lägen die Pensions- und Beihilferückstellungen um insgesamt 88,8 Mrd. Euro niedriger. Das BMF beabsichtigt weiterhin, die VV-ReVuS an dieser Stelle an die geänderten Standards staatlicher Doppik anzupassen.

Den Pensions- und Beihilferückstellungen von 833,5 Mrd. Euro zum Jahresende 2019 standen Vermögenswerte von 21,6 Mrd. Euro in den Sondervermögen Versorgungsrücklage des Bundes und Versorgungsfonds des Bundes gegenüber. Diese Vermögenswerte sind damit gegenüber dem Vorjahr um 4,1 Mrd. Euro gestiegen.

1.11.3 Aktivitäten des BMF

Das BMF arbeitet zurzeit an einer Aktualisierung der VV-ReVuS. Es beabsichtigt u. a., die Vorschrift komplett neu zu gliedern. Weiterhin möchte es den aktuellen Vermögensgruppenplan ablösen. Der neue Kontierungsplan soll auf Basis des zwischen Bund und Ländern abgestimmten VKR erarbeitet werden. Dadurch sollen die Rechnungslegungsdaten für die Vermögensrechnung und für die Finanzvermögensstatistik unmittelbar ausgewertet werden können. Zusätzlich soll es möglich sein, die Rechnungslegungsdaten derart zu aggregieren und zu gliedern, dass sie ohne Überleitungsrechnung in einer Vermögensrechnung nach Abschlussgliederungssystem dargestellt werden können. Darüber hinaus arbeitet das BMF

[31] Vgl. Standards staatlicher Doppik Tz. 5.7.2.1.

gemeinsam mit dem Zentralen Finanzwesen des Bundes an einer technischen Lösung, um die Vermögensrechnung stärker IT-gestützt erstellen zu können.

Der Bundesrechnungshof bewertet die vom BMF angestrebte Aktualisierung der VV-ReVuS und die technische Lösung für die Erstellung der Vermögensrechnung als wichtige Schritte in die richtige Richtung. Hierdurch können die gegenwärtig fehleranfälligen und aufwendigen Prozesse der Gesamtrechnungslegung des Vermögens und der Schulden verbessert werden.

Gleichzeitig hält er ergänzende Schritte für erforderlich, um die Vermögensrechnung weiter zu vervollständigen und damit ihre Aussagefähigkeit schrittweise zu verbessern. So bleibt die mittelbare Bundesverwaltung (z. B. die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, Stiftungen oder Sozialversicherungsträger) bisher noch unberücksichtigt. Daraus resultiert u. a., dass die überwiegende Anzahl der bundeseigenen Immobilien nicht in der Vermögensrechnung enthalten ist, obwohl die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben diese nach handelsrechtlichen Grundsätzen bilanziert. Der Bundesrechnungshof hält daher u. a. an seiner Empfehlung fest, ein Konzept für die Einbeziehung von Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung zu entwickeln.

1.12 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes

Die Haushaltsrechnung weist 24 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes (Sondervermögen) aus. Der “Fonds Deutsche Einheit“ wurde mit Ablauf des Haushaltsjahres 2019 aufgelöst. Die Verbindlichkeiten des Fonds waren bereits am 1. Januar 2005 in die Bundesschuld eingegliedert worden.

Sondervermögen sind gesonderte Teile des Bundesvermögens mit einer eigenen Wirtschaftsführung. Sie werden durch Gesetz oder auf der Grundlage eines Gesetzes errichtet und sind zur Erfüllung einzelner Aufgaben des Bundes bestimmt. Im Bundeshaushalt werden sie nur mit ihren Zuführungen und Ablieferungen veranschlagt.

Sondervermögen stellen eine Ausnahme vom verfassungsrechtlichen Grundsatz der Einheit des Haushalts (Artikel 110 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz) dar. Durch diesen Grundsatz soll eine Parzellierung des Bundeshaushalts durch Ausweitung einer aufgabenbezogenen Fondswirtschaft ausgeschlossen werden. An die Gründung und Aufrechterhaltung von Sondervermögen ist daher ein strenger Maßstab anzulegen.

Ein Sondervermögen kann sinnvoll sein, wenn dort die zu finanzierenden Aufgaben nachweisbar effizienter als durch eine Mittelveranschlagung im Bundeshaushalt erfüllt werden können. Bei den in den letzten Jahren neu eingerichteten Sondervermögen sah der Bundesrechnungshof diese Voraussetzungen oft als nicht erfüllt an. Er hat u. a. Verstöße gegen die Haushaltsgrundsätze der Einheit und Klarheit moniert. Zudem wurden bei einigen Sondervermögen die Ausgaben „buchmäßig“ nach vorne gezogen. Die kassenmäßigen Ausgaben flossen bzw. fließen erst Jahre später. Dies gilt insbesondere für den EKF, den Kommunalinvestitionsförderungsfonds und das Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“. Damit ergibt

sich ein Verstoß gegen das Jährlichkeitsprinzip und den Grundsatz der Fälligkeit. Die Ausgaben dieser Sondervermögen gehören daher aus Sicht des Bundesrechnungshofes in den Kernhaushalt des Bundes und nicht in ein Sondervermögen.

Der Bundesrechnungshof hat Prüfungsfeststellungen zu sieben wesentlichen Sondervermögen getroffen. Eine Übersicht über deren finanzwirtschaftliche Eckwerte im Jahr 2019 bietet Tabelle 1.8.

Tabelle 1.8
Übersicht über ausgewählte Sondervermögen

Sondervermögen	Zuführung aus dem Bundeshaushalt	Weitere Einnahmen	Ausgaben	Davon: Zuführung an Rücklagen	Vermögen	Schulden
	2019	2019	2019	2019	Ende 2019	Ende 2019
	in Mio. Euro					
Investitions- und Tilgungsfonds	0	134	134	0	1 075	20 247
Finanzmarktstabilisierungsfonds	0	25 940	25 940	0	26 831	49 856
ERP-Sondervermögen	0	833	550	0	20 695	704
Bundeseisenbahnvermögen	5 167	1 747	6 918	0	591	27
Energie- und Klimafonds	1 792	7 623[a]	9 415	6 237	0	0
Kommunalinvestitionsförderungsfonds	0	5 698[a]	5 698	4 845	0	0
Digitale Infrastruktur	0	2 748[a]	2 748	2 721	0	0

Erläuterung: [a] Auch durch Auflösung von Rücklagen.

1.12.1 Investitions- und Tilgungsfonds

Im Jahr 2009 wurde zur Bekämpfung der damaligen globalen Wirtschafts- und Finanzmarktkrise das Sondervermögen „Investitions- und Tilgungsfonds“ (ITF) errichtet. Damit finanzierte der Bund in den Jahren 2009 bis 2011 zusätzliche Maßnahmen zur Stützung der Konjunktur im Umfang von 19,95 Mrd. Euro.[32] Entsprechend der gesetzlichen Vorgabe durften nach dem Stichtag 31. Dezember 2011 zulasten des Sondervermögens keine Fördermittel mehr ausgezahlt werden. Mit dem Jahr 2012 begann die Abwicklungs- und Tilgungsphase des ITF. Folglich beschränkten sich im Haushaltsjahr 2019 die finanziellen Belastungen des Sondervermögens ausschließlich auf Zinszahlungen (134,0 Mio. Euro). Diesen Ausgaben

[32] Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Investitions- und Tilgungsfonds“ (ITFG) vom 2. März 2009 (BGBl. I S. 416, 417), zuletzt geändert durch Artikel 10 Gesetz vom 24. Mai 2016 (BGBl. I S. 1217).

standen Einnahmen aus der Erstattung und Verzinsung von nicht zweckgerecht verwendeten Fördermitteln (0,3 Mio. Euro) sowie Krediteinnahmen von 134,0 Mio. Euro gegenüber.

Zur Tilgung der Verbindlichkeiten des Sondervermögens sah das Errichtungsgesetz vor, ab dem Jahr 2010 auf den Anteil des Bundesbankgewinns zurückzugreifen, der über einen im Bundeshaushalt veranschlagten Sockelbetrag zur Haushaltsfinanzierung hinausgeht.[33] Ziel dieser Regelung war es, eine „verlässliche Perspektive zur vollständigen Tilgung der Verbindlichkeiten […] in einem überschaubaren Zeitraum zu eröffnen".[34] Rückblickend wurden von den in den Jahren 2010 bis 2019 abgeführten Bundesbankgewinnen von insgesamt 23,1 Mrd. Euro jedoch weniger als 12 % zur Schuldentilgung des ITF eingesetzt. Hauptursächlich hierfür waren die in den jeweiligen Bundeshaushalten[35] zur Haushaltsfinanzierung veranschlagten hohen Sockelbeträge. Ferner wurden die abgeführten Bundesbankgewinne für andere Zwecke abgeschöpft:

- im Haushalt 2015 für den Kommunalinvestitionsförderungsfonds und

- im Haushalt 2016 zugunsten einer Rücklage zur „Asylbewerber und Flüchtlinge[36].

Neben einer anteiligen Heranziehung der Bundesbankgewinne hat sich die Bundesregierung die Option vorbehalten, in wirtschaftlich günstigen Zeiten konjunkturbedingte Steuermehreinnahmen des Bundes zusätzlich zur Tilgung der Verbindlichkeiten des ITF einzusetzen.[37] Dementsprechend legte das Haushaltsgesetz 2014 fest, dass ein sich im Bundeshaushalt ergebener Überschuss ebenfalls zur Schuldentilgung des Sondervermögens einzusetzen ist. Auf dieser Grundlage wurde dem ITF im Haushaltsjahr 2015 ein Vorjahresüberschuss von 0,5 Mrd. Euro zugeführt. In den nachfolgenden Haushaltsgesetzen fehlte eine vergleichbare Regelung. Stattdessen wurden die Haushaltsüberschüsse der Jahre 2015 bis 2019 der o. a. Rücklage für „Asylbewerber und Flüchtlinge" zugeführt. Diese ist bis zum Ende des Jahres 2019 auf 48,2 Mrd. Euro angewachsen.

Das ursprüngliche Ziel, die zur Bewältigung einer besonderen Krisenlage aufgenommenen Schulden des ITF in finanzwirtschaftlich besseren Zeiten möglichst schnell zu tilgen, wurde im Ergebnis aufgegeben. Entgegen den im damaligen Gesetzgebungsverfahren zugrunde gelegten Absichtserklärungen ist bislang bewusst auf einen Abbau der Verbindlichkeiten verzichtet worden. Aufgrund dessen bewegt sich das negative Eigenkapital (Differenz zwischen Vermögen und Schulden) vom Beginn der Abwicklungs- und Tilgungsphase des ITF im Jahr 2012 bis zum Jahr 2019 auf einem nahezu gleich hohen Niveau (vgl. Abbildung 1.12).

---

[33] § 6 Absatz 1 ITFG; nach § 6 Absatz 2 ITFG wurde der im Bundeshaushalt zu veranschlagende Anteil am Bundesbankgewinn für das Jahr 2010 auf einen Sockelbetrag von bis zu 3,5 Mrd. Euro, für das Jahr 2011 auf bis zu 3 Mrd. Euro und für das Jahr 2012 und die Folgejahre so lange auf bis zu 2,5 Mrd. Euro festgesetzt, bis die Verbindlichkeiten des Sondervermögens vollständig getilgt sind.

[34] Gesetzesbegründung zu § 6 ITFG, Bundestagsdrucksache 16/11740.

[35] Kapitel 6002 Titel 121 04: Anteil des Bundes am Reingewinn der Deutschen Bundesbank.

[36] Mit dem Ersten Nachtragshaushalt 2020 wurde die Rücklage für „Asylbewerber und Flüchtlinge" in eine allgemeine Rücklage umgewandelt.

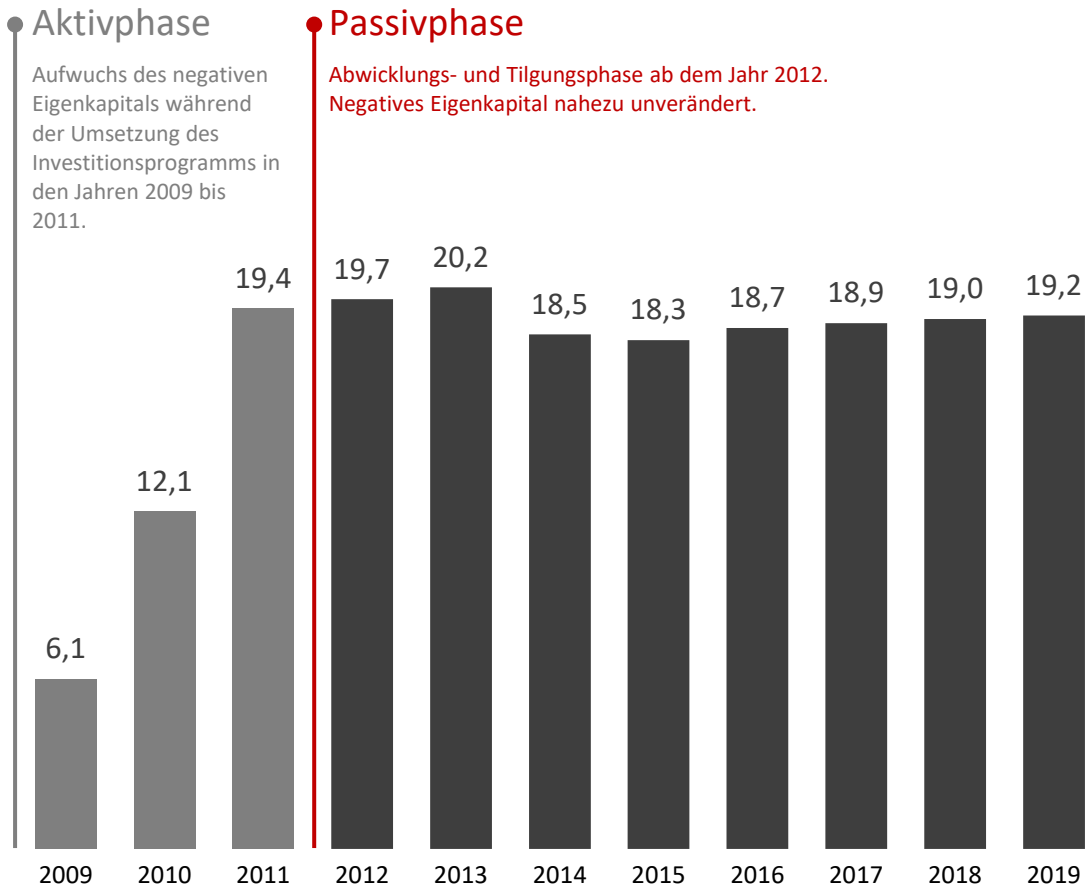
[37] Vgl. Gesetzesbegründung zu § 6 ITFG, Bundestagsdrucksache 16/11740.

Immerhin wurde im Haushaltsjahr 2020 auf der Grundlage des abgeführten Bundesbankgewinns 2019 von 5,9 Mrd. Euro erstmals seit dem Jahr 2015 wieder ein Schuldenabbau von 3,4 Mrd. Euro vorgenommen [38] Ob dies zum richtigen Zeitpunkt kommt und der Einstieg in eine nachhaltige Schuldentilgung beim ITF sein kann, bleibt – vor allem angesichts der aus der Corona-Krise folgenden historisch hohen finanzwirtschaftlichen Belastungen ab dem Jahr 2020 – zweifelhaft.

Abbildung 1.12

Nahezu keine Schuldentilgung beim ITF seit dem Jahr 2012

Entwicklung des negativen Eigenkapitals (Differenz zwischen Vermögen und Schulden) des ITF seit dem Jahr 2009 in Mrd. Euro



Grafik: Bundesrechnungshof.

[38] Vgl. BMF-Monatsbericht August 2020, Sollbericht, S. 35.

1.12.2 Finanzmarktstabilisierungsfonds

Grundlagen

Der Finanzmarktstabilisierungsfonds (FMS) wurde am 17. Oktober 2008 mit Inkrafttreten des Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetzes (FMStFG)[39] als Sondervermögen des Bundes errichtet. Zweck des FMS ist die Stabilisierung des Finanzmarktes durch Hilfen für Banken zur Überwindung von Liquiditätsengpässen und zur Stärkung der Eigenkapitalbasis (Sicherungsmaßnahmen). Neue Stabilisierungsmaßnahmen sind seit Januar 2016 nicht mehr zulässig.

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 werden. 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. Das BMF unterrichtet das Gremium in geheimen Sitzungen zu allen Fragen, die den FMS betreffen.

Sicherungsmaßnahmen des FMS bestehen derzeit noch in Kapitalbeteiligungen sowie in der finanziellen Absicherung von errichteten Abwicklungsanstalten. Verluste und Liquiditätsengpässe der Abwicklungsanstalten gleicht der FMS – teils nachrangig – aus. Der FMS erzielt Einnahmen aus Dividenden und Entgelten für Finanzierungszusagen. Sowohl die Abwicklungsanstalten als auch die Unternehmen, an denen der FMS beteiligt ist, müssen dem Bund die Kosten erstatten, die bei der Finanzagentur aus der Verwaltung der Beteiligungen und bei der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (FMSA) aus der erweiterten Rechtsaufsicht über die Abwicklungsanstalten entstehen.

Hinsichtlich der Beteiligung des FMS an Unternehmen gelten die Regelungen der §§ 65 bis 69 BHO zu Beteiligungen des Bundes nicht. Gesetzlich ist vorgegeben, dass er Anteile an Unternehmen nur erwerben soll, wenn ein wichtiges Interesse des Bundes vorliegt und der vom Bund erstrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreicht werden kann. Ziel einer Rekapitalisierung unter Beteiligung des FMS ist eine auf absehbare Zeit angemessene Eigenmittelausstattung des Unternehmens.

Zum Jahresende 2019 hielt der FMS Beteiligungen an der Commerzbank AG, der Hypo Real Estate Holding GmbH (HRE), der Portigon AG (ehemals WestLB, stille Beteiligung), der FMS VV GmbH und der Deutschen Pfandbriefbank (pbb). Als Abwicklungsanstalt übernahm die Erste Allgemeine Abwicklungsanstalt AöR (EAA) Teile des Portfolios der WestLB und die FMS Wertmanagement AöR (FMS-WM) solche der Hypo Real Estate-Gruppe.

[39] Die Bezeichnung des FMStFG wurde am 27. März 2020 geändert in „Gesetz zur Errichtung eines Finanzmarkt- und eines Wirtschaftsstabilisierungsfonds (Stabilisierungsfondsgesetz)“.

Der FMS hat kein eingezahltes Eigenkapital. Der Bund stellt über die Finanzagentur durch die Ausgabe von Bundeswertpapieren auch Mittel für den FMS bereit. Dem FMS standen im Jahr 2019 nach dem FMStFG Kreditermächtigungen für Rekapitalisierungsmaßnahmen und Risikoübernahmen von bis zu 60 Mrd. Euro zur Verfügung (bisher 70 Mrd. Euro); davon 30 Mrd. Euro nur mit Einwilligung des Haushaltsausschusses. Weitere 30 Mrd. Euro kann er als Kredit aufnehmen, um damit Abwicklungsanstalten, derzeit der FMS-WM, Darlehen zur Refinanzierung durchzureichen.

Ergebnis des Geschäftsjahres 2019

Die wesentlichen Kennzahlen des Geschäftsjahres 2019 sind in Tabelle 1.9 dargestellt. In die Erträge, Aufwendungen, Forderungen und Verbindlichkeiten des FMS fließen auch die Beträge aus Refinanzierungen der FMS-WM ein. Diese beliefen sich im Jahr 2019 auf 25 Mrd. Euro und führen zu einer Bilanzverlängerung, haben aber im Endeffekt keine Auswirkung auf das Ergebnis und das Eigenkapital des FMS. Zur besseren Vergleichbarkeit mit den Werten für das Jahr 2018 wurden diese Effekte für das Jahr 2019 bei einigen Positionen herausgerechnet.

Tabelle 1.9

Wesentliche Kennzahlen des FMS

	2019	2018
	in Mio. Euro	
Bilanzsumme	49 856,4	23 823,2
Finanzanlagen[a]	1 222,4	1 264,8
Verbindlichkeiten[a]	22 694,0	22 613,1
Erträge[a]	66,4	13,2
Aufwendungen[a] (einschließlich Abschreibungen)	536,8	1 527,0
Jahresfehlbetrag/-überschuss	-470,4	-1 513,8
nicht durch Vermögen gedeckter Fehlbetrag	23 025,4	22 555,0

Erläuterung:

[a] Werte im Jahr 2019 sind bereinigt um ergebnisneutrale Effekte aus der Refinanzierung der FMS-WM. Die Verbindlichkeiten des FMS enthalten auch abgegrenzte Zinsen und weichen insoweit von den Werten der Vermögensrechnung ab.

Der Jahresfehlbetrag ist im Wesentlichen zurückzuführen auf die Zuführung zu der Rückstellung für die Verlustausgleichsverpflichtung gegenüber der FMS-WM (353,9 Mio. Euro, Vorjahr 0,0 Mio. Euro), auf die Abschreibung des Werts der Anteile an der Commerzbank AG (52 Mio. Euro, Vorjahr: 1 312,9 Mio. Euro) sowie auf den Zinsaufwand für die Bereitstellung finanzieller Mittel (nur) des FMS (127,0 Mio. Euro, Vorjahr: 208,0 Mio. Euro). Als Erlöse fielen wie im Vorjahr 13,2 Mio. Euro Provisionen für die Bereitstellung eines Verlustausgleichsrahmens an die EAA an. Aus dem Zugang der pbb-Aktien ergab sich ein Ertrag von 9,5 Mio.

Euro.[40] Dividendenerträge wurden erstmals in Höhe von 39,1 Mio. Euro von der Commerzbank AG und in Höhe von 4,7 Mio. Euro von der pbb erzielt.

Die Bilanzwerte der Kapitalhilfen des FMS (Beteiligungen) aus der Finanzkrise stellen sich zum Jahresende 2019 wie folgt dar:

Tabelle 1.10

Ausstehendes Volumen der gewährten Kapitalhilfen

Institut	ursprüngliche Kapitalhilfe FMS[a]	Bilanzwert zum 31.12.2019
	in Mrd. Euro	
Commerzbank AG	5,1	1,1
Hypo Real Estate Holding GmbH (HRE)	7,6	0,1
Portigon AG (ehemals WestLB AG)	2,0	0,0
Summe	**14,6**	**1,2**

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

Quelle: Finanzagentur, Historischer Überblick über die Maßnahmen des FMS, Stand 31. Dezember 2019, Bericht der Finanzagentur über das Geschäftsjahr 2019 des FMS.

Mit Ausnahme der Beteiligung an der Commerzbank AG sind die Bewertungen gegenüber dem Jahresende 2018 unverändert. Aus der Beteiligung an der HRE ging im Jahr 2019 die neue Beteiligung an der pbb hervor. Sie war zum Jahresende 2019 mit 50,6 Mio. Euro aktiviert (dies entspricht einem Aktienkurs von etwa 10,75 Euro).

Außerhalb der Bilanz sind Eventualverbindlichkeiten in Zusammenhang mit der Portigon AG und der EAA von 1,0 Mrd. Euro ausgewiesen.

Für die Finanzierung des FMS waren zum Jahresende 2019 Haushaltskredite von 22,68 Mrd. Euro aufgenommen, für die Refinanzierung der FMS-WM 25 Mrd. Euro.[41] Der FMS profitiert weiterhin von den günstigen Konditionen der Bundeswertpapieremissionen.

Ausblick

Aus der EAA wird auch künftig keine Belastung für den FMS erwartet. Ob, wann und in welcher Höhe der FMS aus der FMS-WM in Anspruch genommen werden wird, lässt sich derzeit nicht beurteilen. Zum Jahresende 2019 ist diese Verlustausgleichsverpflichtung bei angenommenem Bestehen der FMS-WM bis zum Jahr 2060 mit 848,0 Mio. Euro (Vorjahr:

[40] Der Anspruch auf Übertragung der Aktien war im Vorjahr aktiviert. Der Wert bei der tatsächlichen Übertragung lag um 9,5 Mio. Euro höher.

[41] BMF-Monatsbericht Januar 2020.

490,1 Mio. Euro) bewertet. Etwa die Hälfte der Portfolios hat Laufzeiten von über zehn Jahren, ein erheblicher Teil davon bis zu mehr als 30 Jahren. Die stillen Lasten der FMS-WM liegen um 16,4 Mrd. Euro über den stillen Reserven. Zusätzliche Belastungen der Abwicklungsanstalten durch die Auswirkungen der Corona-Krise sind nicht ausgeschlossen. Mit zunehmendem Portfolioabbau steigen die finanziellen Risiken für die Abwicklungsanstalten. Es wird schwieriger, den Geschäftsbetrieb wirtschaftlich zu gestalten.

Die Beteiligungen des FMS stellen sich unterschiedlich erfolgreich dar:

- Der Aktienkurs der Commerzbank AG lag zum Jahresende 2019 bei 5,52 Euro und schwankte seitdem (Stand 25. Juni 2020) zwischen 2,80 und 6,75 Euro. Dies entspricht rund 10 bis 25 % des Anschaffungswerts der Aktien.

- Der Kurs der Aktie der pbb lag zum Jahresende 2019 bei 14,57 Euro und schwankte seitdem zwischen 15,65 und 4,95 Euro und damit zwischen rund 107 bzw. 35 % des Anschaffungswerts.

- Ausschüttungen für den FMS werden wegen der Empfehlungen der Europäischen Zentralbank an Kreditinstitute im Jahr 2020 nicht erwartet.

Es hat sich gezeigt, dass die Beteiligungen Risiken für den Bundeshaushalt bergen. Zudem verursacht deren Verwaltung Aufwand beim BMF und der Finanzagentur und – in Form der daraus weiterbelasteten Kosten – auch bei den Unternehmen.

1.12.3 ERP-Sondervermögen

Das ERP-Sondervermögen bezeichnet ein vom Bund verwaltetes Sondervermögen, das im Jahr 1953 aus den DM-Gegenwerten der Hilfen des European Recovery Program (ERP) errichtet wurde. Dieses Programm wurde im Jahr 1948 auf der Grundlage des Marshallplans bereitgestellt, um den Wiederaufbau der deutschen Wirtschaft nach dem Zweiten Weltkrieg zu fördern. Seit dem Abschluss der Wiederaufbauphase dienen die ERP-Mittel der allgemeinen Förderung von Investitions- und Innovationsvorhaben der deutschen Wirtschaft, insbesondere des Mittelstands. Das ERP-Sondervermögen wird vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) verwaltet. Die Abwicklung der Förderprogramme übernimmt die KfW, die Investitionsvorhaben durch Zinsverbilligungen für Unternehmensdarlehen fördert. Daneben verstärkt das ERP-Sondervermögen seine Investitionen in verschiedene Beteiligungsfonds, die kleine und mittelständische Unternehmen durch die Bereitstellung von Beteiligungskapital unterstützen.

Das ERP-Sondervermögen darf keine eigenen Kredite am Markt aufnehmen. Im Jahr 2019 leistete es Auszahlungen von 247,6 Mio. Euro, um in früheren Jahren ausgereichte sowie neu gewährte Förderdarlehen zu verbilligen. Auf die im Jahr 2019 neu abgeschlossenen Förderkredite entfielen davon 12,9 Mio. Euro. Das ERP-Sondervermögen blieb damit auch weiterhin deutlich unter der Förderleistung von 352,6 Mio. Euro für das Jahr 2019 (-105 Mio. Euro),

die bei der Neuordnung des Sondervermögens im Jahr 2007[42] als jährliche Zielgröße festgelegt worden war. Selbst die bei der ERP-Neuordnung im Jahr 2007 festgelegte Mindestförderung von 300 Mio. Euro wurde um 52,4 Mio. Euro unterschritten.

Angesichts der im Jahr 2019 zurückgegangenen Förderung hält der Bundesrechnungshof eine realistische Neufestsetzung der Mindestförderung unverändert für angebracht. Gegenwärtig ist jedoch nicht verlässlich einzuschätzen, welche mittel- bis langfristigen Auswirkungen der durch das Coronavirus bedingte Wirtschaftsrückgang des Jahres 2020 auf die künftige Förderleistung des ERP-Sondervermögens haben könnte.

Nach der vom BMWi für das ERP-Sondervermögen erstellten Bilanz erhöhte sich der Vermögensbestand zum 31. Dezember 2019 um 0,9 Mrd. Euro auf 20,0 Mrd. Euro. Das Vermögen lag damit um 4,4 Mrd. Euro (28 %) über dem fortgeschriebenen Gegenwertaufkommen[43] von 15,6 Mrd. Euro. Da der Vermögensbestand das Gegenwertaufkommen überschreitet, hat das BMWi den gesetzlichen Auftrag zum Vermögenserhalt erfüllt.

1.12.4 Bundeseisenbahnvermögen

Grundlagen

Das Sondervermögen Bundeseisenbahnvermögen (BEV) wurde im Zuge der Bahnreform am 1. Januar 1994 errichtet. Heute hat das Sondervermögen insbesondere noch die Aufgaben,

- das der DB AG zugewiesene verbeamtete Personal zu verwalten,
- die Versorgungsbezüge an Pensionärinnen und Pensionäre festzusetzen und auszuzahlen,
- die betrieblichen Sozialeinrichtungen weiterzuführen und
- die nicht bahnnotwendigen Liegenschaften zu verwalten und zu verwerten.

Entwicklung im Jahr 2019

Das BEV hatte im Jahr 2019 Ausgaben von 6,9 Mrd. Euro.[44] Es erzielte eigene Einnahmen von 1,4 Mrd. Euro. Sie stammen im Wesentlichen aus der Personalkostenerstattung der DB AG für ihr zugewiesene Beamtinnen und Beamte. Der Fehlbedarf von 5,2 Mrd. Euro wurde aus

[42] 300 Mio. Euro im Jahr 2007, für die Folgejahre in Höhe der Inflationsraten fortgeschrieben.
[43] Dies ist der Wert des Sondervermögens im Jahre 1959 unter Berücksichtigung der Preisentwicklung bis zum Jahre 2019.
[44] Darin sind 0,3 Mrd. Euro Ausgaben für Rentenleistungen für die Renten-Zusatzversicherung der Knappschaft Bahn-See enthalten.

dem Bundeshaushalt gedeckt. Im Haushalt 2020 sind hierfür erneut 5,3 Mrd. Euro vorgesehen. Als Gesamtausgaben des BEV sind 6,8 Mrd. Euro veranschlagt.

Im Jahr 2019 zahlte das BEV 3,5 Mrd. Euro Versorgungsbezüge an 142 055 Versorgungsberechtigte. Seit Beginn der Bahnreform im Jahr 1994 ging die Zahl der Versorgungsberechtigten um 99 424 Personen und damit um 41,2 % zurück. Die zum 31. Dezember 2019[45] ausgewiesenen Aktiva des BEV von 591,3 Mio. Euro umfassen im Wesentlichen:

- Immobilien (268,4 Mio. Euro),
- Finanzanlagen (9,5 Mio. Euro) und
- aktive Rechnungsabgrenzung für die Januarbezüge (299,9 Mio. Euro).

Der Wert des Immobilienbestands des BEV verringerte sich von 3,4 Mrd. Euro im Jahr 2000 auf 268,4 Mio. Euro im Jahr 2019. Der Rückgang beruht neben Verkäufen zum größten Teil darauf, dass das BEV im Jahr 2003 einen Teil der Immobilien einer eigenen Immobiliengesellschaft des Bundes übereignete, die anschließend veräußert wurde. Daneben hat das BEV die verbliebenen Immobilien im Jahr 2004 neu bewertet. Es hat die Aufgabe, seinen Immobilienbesitz zu verwalten und zu verwerten.

Personalkostenerstattungen der DB AG

Die Beamtinnen und Beamten des BEV sind seit dem Jahr 1994 unter Wahrung ihres Status der DB AG zugewiesen, soweit sie nicht aufgrund einer Entscheidung im Einzelfall beim BEV oder anderweitig verwendet werden. Sie erhalten ihre Besoldung und Versorgung von ihrem Dienstherrn BEV. Die DB AG erstattet dem BEV nach Maßgabe des Deutsche Bahn Gründungsgesetzes (DBGrG) die Aufwendungen, die sie für die Arbeitsleistung vergleichbarer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erbringen müsste. Die Zahl der zugewiesenen Beamtinnen und Beamten ist über 25 Jahre nach der Bahnreform von 116 885 auf 21 273 zurückgegangen. Insgesamt sind dies 81,8 % weniger als im Jahr 1994.

Führen Rationalisierungsmaßnahmen der DB AG zu einem Personalminderbedarf und können die Betroffenen im Konzern nicht anderweitig beschäftigt werden, ist die DB AG von ihrer Pflicht zur Erstattung der Personalkosten befreit. Die DB AG mindert ihre Zahlungen an das BEV entsprechend.

Der Haushaltsausschuss forderte die Bundesregierung mit Beschlüssen vom November 2016 und Oktober 2019 u. a. auf, einen Gesetzentwurf einzubringen, der sicherstellt, dass die DB AG keine neuen Anträge auf Befreiung von den Personalkosten geltend machen kann. Obwohl der Bundesrechnungshof das BMVI mehrfach aufgefordert hat, das Gesetzgebungsverfahren mit Nachdruck anzustoßen und die Durchführungsvereinbarung nicht mehr anzu-

[45] Vgl. S. 50 der Vermögensrechnung.

wenden, legte das BMVI den Referentenentwurf erst im Dezember 2019 vor. Die DB AG konnte so ihre Antragspraxis fortsetzen und ihre Personalkostenerstattungen jährlich um zweistellige Millionenbeträge mindern. Nach dem Willen des Haushaltsausschusses hätte sie ab dem Jahr 2017 dafür selbst aufkommen müssen.

Die zweite Fassung des Referentenentwurfes sieht u. a. vor, dass der Bund auf die Erstattung der Personalkosten für rationalisierungsbetroffenes, nicht anderweitig einsetzbares Personal für die Fälle verzichtet, die die DB AG bis Ende Dezember 2019 beantragt hat. In diesen Fällen soll es bei der bisherigen Regelung bleiben. Damit plant das BMVI, die Zahlungen für die sogenannten Bestandsfälle uneingeschränkt fortzuführen.

Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung hat im Januar und Juni 2020 hierzu kritisch Stellung genommen. Nach dem Verständnis des Bundesrechnungshofes können die Beschlüsse des Haushaltsausschusses keine Regelung beabsichtigt haben, die – wie jetzt im Referentenentwurf vorgesehen – nur für die sogenannten Neufälle gilt. Vielmehr müssten hiervon auch alle Bestandsfälle umfasst sein.

Aufgabenentwicklung des BEV

Das Gesetz zur Zusammenführung und Neugliederung der Bundeseisenbahnen ermächtigt die Bundesregierung, das BEV ab dem Jahr 2004 aufzulösen. Sie kann die vom BEV noch wahrgenommenen Aufgaben auf das Eisenbahn-Bundesamt, das BMVI oder die Finanzagentur übertragen. Von dieser Möglichkeit hat die Bundesregierung bisher nicht Gebrauch gemacht. Sie ist der Auffassung, dass eine Auflösung des BEV erst anstehe, wenn der Aufgabenrückgang des BEV einen Stand erreicht habe, der eine eigene Organisationseinheit nicht mehr rechtfertige. Die derzeitige Aufgabenwahrnehmung durch das BEV sei aus sachlichen und wirtschaftlichen Gründen weiterhin geboten. Zudem beabsichtige die Bundesregierung, je nach Entwicklung von Personal und Aufgaben des BEV, weitere Überprüfungen zu dessen Zukunft vorzunehmen.

Der Bundesrechnungshof mahnt seit Jahren ein konzeptionelles Vorgehen an, das sich am absehbaren Aufgabenrückgang des BEV orientieren sollte. Dazu gehören auch Überlegungen, Aufgaben und Personal des BEV auf andere Einrichtungen des Bundes zu übertragen. Im Zusammenhang mit der seit mehr als vier Jahren ausstehenden Entscheidung des BMVI über das Immobilienkonzept des BEV hat der Bundesrechnungshof dieses Thema erneut aufgegriffen. Er empfiehlt der Bundesregierung, einen Zeitplan für die Übertragung einzelner Aufgabenbereiche bis hin zur Auflösung des BEV zu erarbeiten (vgl. Bemerkungen 2018, Nr. 17, Bundestagsdrucksache 19/5500).

Das BMVI vertritt die Auffassung, dass die Basis für einen solchen Zeitplan fehle, da sich der Aufgabenumfang des BEV laufend verändere. Geänderte rechtliche Rahmenbedingungen, aktuelle politische Schwerpunktsetzungen oder Entwicklungen des Aufgabenumfangs seien unvorhersehbar. Der Bundesrechnungshof teilt diese Auffassung nicht. Eine Verringerung des Aufgabenumfangs geht regelmäßig mit der Abwicklung einer Behörde einher. Das Erstellen eines Zeitplans steht dem nicht entgegen, sondern unterstützt diesen Prozess.

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) forderte im Februar 2019 das BMVI u. a. auf, künftig jährlich einen Fortschrittsbericht vorzulegen, der Auskunft über den Stand der Aufgabenabwicklung und über die veranlassten Maßnahmen zur Vorbereitung der Übertragung von Teilaufgaben an andere Behörden gibt.

Obwohl der Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses den Fortschrittsbericht inhaltlich nicht eingrenzt, vertrat das BMVI die Auffassung, dass nur der Immobilienbereich des BEV betroffen sei. In der Folge hat es im September 2019 auch nur zur Aufgabenentwicklung im Immobilienbereich des BEV und nicht über die Aufgabenabwicklung des gesamten BEV berichtet. Der Bundesrechnungshof hielt dies für unzureichend. Denn vor dem Hintergrund des gesetzlich verankerten Abwicklungsauftrags und der demografischen Herausforderungen ist es unerlässlich, eine Zukunftsstrategie für das gesamte BEV zu entwickeln.

Der Rechnungsprüfungsausschuss konkretisierte im Dezember 2019 seinen Beschluss insoweit, dass der Bericht des BMVI an den Bundesrechnungshof alle Aufgabenbereiche des BEV umfassen soll. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMVI mit seiner Berichterstattung im Jahr 2020 dieser Aufforderung uneingeschränkt nachkommt.

1.12.5 Energie- und Klimafonds

Im Zuge des langfristig angelegten Klimakonzeptes der Bundesregierung wurde zum 1. Januar 2011 das Sondervermögen EKF errichtet. Das Sondervermögen soll zusätzliche Programmausgaben zur Förderung einer umweltschonenden, zuverlässigen und bezahlbaren Energieversorgung sowie zum Klimaschutz ermöglichen. Außerdem werden im Sondervermögen alle Programmausgaben für die Entwicklung der Elektromobilität zusammengefasst.

Zur Finanzierung erhält der EKF die Erlöse aus der Versteigerung der Berechtigungen gemäß Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (CO_2-Emissionshandel). Die im Jahr 2019 erzielten Preise für CO_2-Zertifikate lagen über der ursprünglichen Prognose, was zu einer Einnahmesteigerung des Fonds führte. Seit dem Jahr 2014 erhält das Sondervermögen jährliche Bundeszuschüsse nach Maßgabe des jeweiligen Haushaltsgesetzes. Für das Jahr 2019 sah das Haushaltsgesetz hierfür eine Zuweisung von 1,8 Mrd. Euro vor. Die Gesamtausgaben des EKF für Investitionen sowie Zuweisungen und Zuschüsse erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um 0,7 Mrd. Euro auf 3,2 Mrd. Euro (ohne Rücklagenzuführung). Die Rücklage, bestehend aus Ausgabeermächtigungen, erhöhte sich im Vergleich zum Vorjahr um 1,7 Mrd. Euro und betrug zum Jahresende 6,2 Mrd. Euro.

Die Ausgaben des Sondervermögens (einschließlich Rücklagenzuführung) übersteigen mittlerweile betragsmäßig die Ausgaben verschiedener Ressorts (z. B. BMF, BMWi). Die Auszahlungsquoten der letzten Jahre belegen jedoch, dass die Ressorts die erheblichen Finanzmittel des EKF bei verschiedenen Titeln nur in geringem Maße verausgaben. Die Mittel verbleiben zum Teil als unbenutzte Reservekasse, indem sie der Rücklage des Sondervermögens

zugeführt werden. Auch die erforderliche eindeutige und klare Abgrenzung zwischen Bundeshaushalt und Sondervermögen war in einzelnen Fällen nicht gegeben.

Das BMF gab an, dass es die Auffassung des Bundesrechnungshofes teile. Doppelveranschlagungen im Kernhaushalt und in den Einzelplänen seien zu unterlassen. Es verwies dabei auf die in den zurückliegenden Aufstellungsverfahren hierzu unternommenen Bemühungen. Auch sei es bei der Aufstellung des Wirtschaftsplans des EKF bestrebt, offenkundig überhöhte Mittelveranschlagungen zu vermeiden. Es sei allerdings auch der politischen Zielsetzung verpflichtet, dem Erreichen der Klimaschutzziele höchste Priorität beizumessen. Die jährliche Berichterstattung über die Entwicklung des Sondervermögens gewährleiste dem Parlament eine hohe Transparenz über die Verwendung der Mittel, lasse aber auch erkennen, welche Hemmnisse bei der Umsetzung der Programme noch bestünden. Gerade bei neuen Programmen sei es oft nicht möglich, genaue Vorhersagen über den Mittelabfluss zu treffen. In einigen Fällen komme es auch noch im parlamentarischen Verfahren zu Mittelaufstockungen oder Neuveranschlagungen.

Der Bundesrechnungshof hält es unverändert für geboten, dass das BMF die Mittelveranschlagung im EKF-Wirtschaftsplan hinsichtlich der erforderlichen Veranschlagungsreife von Programmen und Projekten kritisch überprüft. Er erwartet außerdem, dass es die fachliche Abgrenzung von Sondervermögen und Bundeshaushalt weiter vorantreibt und auf Parallelfinanzierungen verzichtet.

1.12.6 Kommunalinvestitionsförderungsfonds

Gesetzliche Grundlagen

Die rechtlichen Grundlagen für das Sondervermögen Kommunalinvestitionsförderungsfonds (KInvFF) sind das Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ (KInvFErrG)[46] sowie das Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen – Kommunalinvestitionsförderungsgesetz – (KInvFG).[47] Beide Gesetze stammen aus dem Jahr 2015 und wurden zuletzt im April 2020 geändert.[48]

Mit der jüngsten Gesetzesänderung, die auf eine Initiative der Bundesländer zurückging, wurden die Antragsfristen für das Abrufen der Finanzhilfen um ein weiteres Jahr verlängert.

---

[46] Kommunalinvestitionsförderungsfonds-Errichtungsgesetz (KInvFErrG) vom 24. Juni 2015, BGBl. I S. 974 ff.

[47] Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen – Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (KInvFG) vom 24. Juni 2015, BGBl. I S. 974, 975.

[48] Artikel 2c bzw. 2b des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über Finanzhilfen des Bundes zum Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder und des Kinderbetreuungsfinanzierungsgesetzes vom 15. April 2020; BGBl. I S. 811.

Für das Infrastrukturprogramm[49] endet der Förderzeitraum nunmehr mit Ablauf des Jahres 2021 und für das Schulsanierungsprogramm[50] mit Ablauf des Jahres 2023.

Finanzausstattung und Zweck des Sondervermögens

Der Bund stattete das Sondervermögen mit Ausgabebewilligungen in Höhe von jeweils 3,5 Mrd. Euro in den Haushaltsplänen 2015 und 2016 aus. Das damit insgesamt zur Verfügung stehende Fondsvermögen von 7,0 Mrd. Euro war je zur Hälfte für das Infrastrukturprogramm und das Schulsanierungsprogramm vorgesehen. Die bewilligten Ausgaben wurden in den Haushaltsrechnungen 2015 und 2016 als „Ist-Ausgaben“ (Zuweisungen an das Sondervermögen) ausgewiesen. Die für die haushaltsmäßige Belastung maßgeblichen kassenmäßigen Ausgaben werden zum Teil erst Jahre später getätigt.

Jahresabschluss 2019

Die Einnahmen und Ausgaben des Sondervermögens werden in einem Wirtschaftsplan dargestellt. Dieser ist dem Kapitel 6002 des Bundeshaushalts als Anlage 5 beigefügt. Entsprechend der gesetzlichen Vorgabe in § 5 Absatz 1 KInvFErrG ergibt sich für das Haushaltsjahr 2019 ein in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichenes Bild (vgl. Tabelle 1.11).

Tabelle 1.11

Jahresabschluss 2019

Titel	Zweckbestimmung	Soll 2019	Ist 2019
		in Euro	
Einnahmen			
334 01	Zuführungen des Bundes	---	---
359 01	Entnahme aus Rücklagen	---	5 697 622 989,96
Summe der Einnahmen		---	**5 697 622 989,96**
Ausgaben			
882 01	Finanzhilfen gemäß § 3 KInvFG	---	669 982 551,67
882 02	Finanzhilfen gemäß § 10 KInvFG	---	182 674 428.36
919 01	Zuführung an die Rücklage	---	4 844 966 009,93
Summe der Ausgaben		---	**5 697 622 989,96**

[49] Finanzhilfen gemäß § 3 KInvFG.
[50] Finanzhilfen nach § 10 KInvFG.

Mittelabruf im Haushaltsjahr 2019

Im Haushaltsjahr 2019 riefen die Länder Finanzhilfen in Höhe von insgesamt 852,7 Mio. Euro ab. Davon entfielen 670,0 Mio. Euro auf das Infrastrukturprogramm und 182,7 Mio. Euro auf das Schulsanierungsprogramm.

Die Entwicklung der Mittelabrufe seit dem Inkrafttreten der Programme im Jahr 2015 bzw. im Jahr 2017 ist den Tabellen 1.12 und 1.13 zu entnehmen.

Tabelle 1.12

Entwicklung des Mittelabrufs beim Infrastrukturprogramm

Jahr	Mittelabruf	Gesamtbetrag zum Jahresende	Abrufquote
	in Mio. Euro	*in Mio. Euro*	*in %*
2015	0,3	0,3	*0*
2016	146,3	146,6	*4,2*
2017	480,1	626,7	*17,9*
2018	656,6	1 283,3	*36,7*
2019	670,0	1 953,3	*55,8*

Quelle: Bundesrechnungshof.

Tabelle 1.13

Entwicklung des Mittelabrufs beim Schulsanierungsprogramm

Jahr	Mittelabruf	Gesamtbetrag zum Jahresende	Abrufquote
	in Mio. Euro	*in Mio. Euro*	*in %*
2017	0	0	*0*
2018	19,3	19,3	*0,6*
2019	182,7	202,0	*5,8*

Quelle: Bundesrechnungshof.

Die Mittelabrufe für beide Programme sind gegenüber dem Jahr 2018 um insgesamt 177 Mio. Euro gestiegen. Allerdings verteilt sich der Anstieg unterschiedlich: Beim Infrastrukturprogramm macht er lediglich 13,4 Mio. Euro aus. Beim Schulsanierungsprogramm beträgt er 163,4 Mio. Euro.

Die bislang nicht verausgabten Haushaltsmittel werden in Übereinstimmung mit den Vorgaben des Wirtschaftsplans einer Rücklage zugeführt. Dies soll sicherstellen, dass das Sondervermögen seinen Zweck auch in den folgenden Jahren erfüllen kann.

Die Abrufquoten zum Ende des Jahres 2019 mit rund 56 % beim Infrastrukturprogramm und mit rund 6 % beim Schulsanierungsprogramm verdeutlichen, in welchem Umfang die bereitgestellten Finanzhilfen noch abrufbar sind. Dies erklärt auch die Initiative der Bundesländer nach Verlängerung der Laufzeit der Programme. Dadurch wird das bereits durch den verzögerten Mittelabruf bestehende Auseinanderfallen von haushaltsmäßiger und kassenmäßiger Belastung des Bundeshaushalts weiter verfestigt.

Die Ausgaben werden im Bundeshaushalt nicht in dem Haushaltsjahr nachgewiesen, in dem sie aus dem KInvFF abfließen und damit für den Bund kreditrelevant werden. Der Bundesrechnungshof hält unverändert an seiner grundsätzlichen – und schon mehrfach geäußerten – Kritik fest, dass die Errichtung des KInvFF im Wesentlichen dem Zweck dient, Ausgabebewilligungen „buchmäßig“ um Jahre nach vorne zu ziehen. Damit verbunden ist eine Beeinträchtigung tragender Haushaltsgrundsätze – der Jährlichkeit, Fälligkeit (Etatreife), Einheit und damit im Ergebnis auch der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit.

1.12.7 Sondervermögen Digitale Infrastruktur (Digitalfonds)

Das am 1. Dezember 2018 in Kraft getretene Gesetz zur Errichtung des Sondervermögens „Digitale Infrastruktur“ (DIFG) bildet die rechtliche Grundlage für den Digitalfonds.[51] Mit ihm werden inzwischen folgende Zwecke verfolgt:[52]

- Förderung von Investitionen zur unmittelbaren Unterstützung des Ausbaus von Gigabitnetzbetrieben insbesondere im ländlichen Raum;

- Unterstützung des Mobilfunkausbaus;

- Leistung von Finanzhilfen an die Länder für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden in die bildungsbezogene digitale Infrastruktur für Schulen („DigitalPakt Schule“).

Dem Digitalfonds fließen zeitlich gestreckt die Einnahmen des Bundes aus der Bereitstellung von Mobilfunklizenzen (5G) zu, die im Frühjahr 2019 bei einer Frequenzauktion vergeben wurden. Das Auktionsergebnis belief sich auf 6,5 Mrd. Euro, davon wurden im Jahr 2019 dem Sondervermögen 348 Mio. Euro zur Verfügung gestellt. Unabhängig von diesen Einnahmen erhielt das Sondervermögen bereits gegen Ende des Jahres 2018 eine Zuweisung aus dem Bundeshaushalt von 2,4 Mrd. Euro, sodass dem Fonds derzeit ein Gesamtbudget von

[51] Gesetz zur Errichtung des Sondervermögens „Digitale Infrastruktur“ (Digitalinfrastrukturgesetz – DIFG) vom 17. Dezember 2018, BGBl. I S. 2525.

[52] Vgl. § 2 DIFG in der Fassung vom 14. Juli 2020.

8,9 Mrd. Euro zur Verfügung steht. Im Bundeshaushalt 2020 (Zweiter Nachtragshaushalt) sowie für die nachfolgenden Haushalte sind weitere Mittel veranschlagt bzw. angekündigt.

Die Zuweisung im Jahr 2018 war zunächst als Vor- und Anschubfinanzierung von Fördermaßnahmen bzw. zur Finanzierung von Finanzhilfen an die Länder vorgesehen.[53] Diese Absicht wurde im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens zugunsten einer reinen Anschubfinanzierung aufgegeben, obwohl im Jahr 2018 noch kein Ausgabebedarf bestand. Die Haushaltsmittel stehen dem Sondervermögen nunmehr ohne eine gesetzlich festgeschriebene Erstattungsverpflichtung zur Verfügung. Der Betrag verbleibt allerdings bis zur tatsächlichen Inanspruchnahme unverzinslich im Kassenbereich des Bundes und wird bedarfsgerecht über das Sondervermögen ausgezahlt. Um sicherzustellen, dass der Fonds seinen Zweck jahresübergreifend erfüllen kann, ist er zur Bildung von Rücklagen berechtigt.[54]

Die Einnahmen des Sondervermögens aus den Frequenzerlösen sind nach § 6 Absatz 4 DIFG zu 70 % der Titelgruppe 01 (Gigabitnetzausbau) und zu 30 % der Titelgruppe 02 (DigitalPakt Schule) bereitzustellen. Bundeszuweisungen können in voller Höhe einzelnen Zweckbestimmungen zugeführt werden.

Das Sondervermögen wird weiter aufwachsen:

- Im Zweiten Nachtragshaushalt 2020 wurden 1,0 Mrd. Euro zusätzlich für den DigitalPakt Schule bereitgestellt.

- In den Haushaltsjahren 2021 bis 2025 sind im Hinblick auf das in den Beschlüssen des Koalitionsausschusses zum Konjunkturpaket vom 3. Juni 2020 genannte Ziel des Ausbaus der Mobilfunkinfrastruktur nochmals Mittel von 5,0 Mrd. Euro vorgesehen.[55]

Alle Einnahmen und Ausgaben des Sondervermögens sind in einem jährlichen Wirtschaftsplan zu veranschlagen. Der Wirtschaftsplan 2019 ist Bestandteil der Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2019 (Einzelplan 60, Anlage 2). Hiernach ergibt sich folgender Jahresabschluss (vgl. Tabelle 1.14):

[53] Vgl. Berichterstattervorschlag vom Mai 2018 zu Kapitel 6002 Titel 884 02 sowie Referentenentwurf zum DIFG.

[54] § 5 DIFG.

[55] Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses zum Entwurf eines Gesetzes über begleitende Maßnahmen zur Umsetzung des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets, Bundestagsdrucksache 19/20717.

Tabelle 1.14

Jahresabschluss des Digitalfonds 2019

Titel Tgr.	Zweckbestimmung	Soll 2019 *in Euro*	Ist 2019 *in Euro*
	Einnahmen		
131 01	Frequenzerlöse	---	347 960 749,92
Tgr. 01	Förderung von Investitionen zur unmittelbaren Unterstützung des Ausbaus von Gigabitnetzen	(1 680 000 000,00)	(1 680 000 000,00)
359 11	Entnahme aus der Rücklage für den Gigabitnetzausbau	1 680 000 000,00	1 680 000 000,00
Tgr. 02	Finanzhilfen an die Länder für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) in die bildungsbezogene digitale Infrastruktur für Schulen	(720 000 000,00)	(720 000 000,00)
359 22	Entnahme aus der Rücklage für den DigitalPakt Schule	720 000 000,00	720 000 000,00
	Gesamteinnahmen	**2 400 000 000,00**	**2 747 960 749,92**
	Ausgaben		
Tgr. 01	Förderung von Investitionen zur unmittelbaren Unterstützung des Ausbaus von Gigabitnetzen	(1 680 000 000,00)	(1 923 572 524,94)
894 11	Unterstützung des Ausbaus von Gigabitnetzen	74 656 000,00	20 085 295,06
919 11	Zuführung an die Rücklage für den Giganetzausbau	1 605 344 000,00	1 903 487 229,88
Tgr. 02	Finanzhilfen an die Länder für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) in die bildungsbezogene digitale Infrastruktur für Schulen	(720 000 000,00)	(824 388 224,98)
882 21	Zuweisungen an die Länder zur Förderung von Investitionen in die digitale Infrastruktur für Schulen gemäß § 2 Absatz 2 DIFG	720 000 000,00	7 124 409,40
919 22	Zuführung an die Rücklage für den DigitalPakt Schule	---	817 263.815,58
	Gesamtausgaben	**2 400 000 000,00**	**2 747 960 749,92**

Quelle: Bundesrechnungshof.

Das DIFG trat am 1. Dezember 2018 in Kraft. Die Zuweisung aus dem Bundeshaushalt an das Sondervermögen konnte daher erst zum Ende des Jahres 2018 durchgeführt werden. Eine Verwendung dieser Zuweisung zulasten der veranschlagten operativen Titel schied aus Zeitgründen aus. Hinsichtlich des Förderbereichs „DigitalPakt Schule“ konnten zudem die für die

Umsetzung erforderlichen verfassungsmäßigen[56] und administrativen[57] Voraussetzungen erst im März bzw. Mai 2019 geschaffen werden. Die Verzögerungen beim Programmstart trugen maßgeblich dazu bei, dass von dem Soll-Ansatz von 720 Mio. Euro mit 7,1 Mio. Euro weniger als 1 % im Haushaltsjahr 2019 abflossen.

Der insgesamt bei dem Sondervermögen zu verzeichnende geringe Mittelabfluss zeigt, dass die der Zuweisung aus dem Bundeshaushalt zugedachte Funktion einer Anschubfinanzierung auch im Haushaltsjahr 2019 nur ansatzweise zum Tragen kam. Dies bestätigt die seinerzeit mehrfach geäußerten Zweifel des Bundesrechnungshofes an der zeitlichen Notwendigkeit und Etatreife der damaligen Mittelzuweisung.

Die in den beiden Förderbereichen im Haushaltsjahr 2019 nicht in Anspruch genommenen Mittel wurden am Ende des Jahres jeweils einer Rücklage zugeführt. Die vereinnahmten Frequenzerlöse wurden dabei entsprechend dem gesetzlich vorgesehenen Schlüssel 70 zu 30 auf die Rücklagenzuführungen in den Titelgruppen 01 (Gigabitnetzausbau) und 02 (Digital-Pakt Schule) aufgeteilt.

1.13 Bundesbetriebe und behördeneigene Kantinen

In der Vermögensrechnung sind unter Nr. 3.3.1 die Rechnungswerte der Bundesbetriebe und behördeneigenen Kantinen dargestellt. Die in der nachstehenden Übersicht ausgewiesenen Werte entsprechen dem in den jeweiligen Jahresabschlüssen ausgewiesenen Eigenkapital (vgl. Tabelle 1.15). Der letzte Bundesbetrieb, die Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Verwertungsstelle), ist mit Ablauf des Haushaltsjahres 2018 abgewickelt worden.

Tabelle 1.15

Behördeneigene Kantinen[58]

Behördeneigene Kantinen	Bestand 01.01.2019	Bestand 31.12.2019
	in Euro	
Einzelplan 09	20 383	18 168
Einzelplan 14	4 606 774	3 786 951

Quelle: Bundesrechnungshof.

[56] Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104b, 104c, 104d, 125c, 143e) vom 28. März 2019, BGBl. I S. 404).

[57] Bund/Länder-Verwaltungsvereinbarung vom 17. Mai 2019.

[58] Vgl. S. 15 der Vermögensrechnung.