

1 Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2018

Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die Haushaltsrechnung und die Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2018 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 2,19 %.

Das Haushaltsgesetz 2018 sah einen ohne Nettokreditaufnahme ausgeglichenen Haushalt vor. Es waren Einnahmen und Ausgaben von 343,6 Mrd. Euro geplant. Darin berücksichtigt war eine Entnahme aus der Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“ von 1,6 Mrd. Euro. 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 11,2 Mrd. Euro zugeführt. Damit erhöhte sich ihr Bestand zum Jahresende 2018 auf über 35 Mrd. Euro. Eine seit Jahren fortwährende Aufstockung dieser Rücklage verletzt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes den Jährlichkeitsgrundsatz.

Die Gesamtausgaben des Bundes betragen im Haushaltsjahr 2018 einschließlich der Rücklagenzuführung 348,3 Mrd. Euro. Sie lagen damit um 4,7 Mrd. Euro über dem Haushaltssoll von 343,6 Mrd. Euro. Ohne die Zuführung an die Rücklage lagen die Ausgaben bei 337,1 Mrd. Euro. Die Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen) waren 4,7 Mrd. Euro höher als veranschlagt. Erlasse, Niederschlagungen, Vergleiche u. a. führten zu Einnahmeausfällen des Bundes von 3,6 Mrd. Euro. Der Bundeshaushalt kam wie geplant ohne Nettokreditaufnahme aus.

Die verfassungsrechtliche Schuldengrenze wurde sowohl bei der Haushaltsaufstellung als auch im Haushaltsvollzug eingehalten. Der Bundeshaushalt schloss rechnerisch mit einem strukturellen Überschuss von 6,9 Mrd. Euro ab. Der Finanzierungssaldo lag bei +10,9 Mrd. Euro.

Über- und außerplanmäßig wurden Ausgaben von 0,6 Mrd. Euro geleistet. Dies waren 1,8 Mrd. Euro weniger als im Vorjahr. Die nicht genehmigten Ausgaben betragen 159 000 Euro.

Mit Abschluss des Haushaltsjahres 2018 standen übertragbare Mittel von 19,2 Mrd. Euro zur Verfügung. Dieser Betrag lag in der Größenordnung des Vorjahres. Während die übertragbaren flexibilisierten Mittel um 0,6 Mrd. Euro stie-

gen, lagen die übertragbaren nicht flexibilisierten Mittel um 0,4 Mrd. Euro unter dem Vorjahresniveau.

Von den in das Haushaltsjahr 2018 übertragbaren flexibilisierten Ausgaben von 3,19 Mrd. Euro bildeten die Ressorts 2,97 Mrd. Euro Ausgabereste. Über 93 % der nicht abgeflossenen Mittel wollten sie demnach in künftigen Jahren weiter verfügen.

Im Haushalt 2018 waren Verpflichtungsermächtigungen von 87,0 Mrd. Euro vorgesehen. Tatsächlich durch Verpflichtungen in Anspruch genommen wurden 40,7 Mrd. Euro. Der Ausnutzungsgrad betrug 47 % und lag damit um 10 Prozentpunkte unter dem Niveau des Vorjahres. Aus eingegangenen Verpflichtungen sind in den kommenden Haushaltsjahren Ausgaben von 164,1 Mrd. Euro zu leisten (Stand: 31. Dezember 2018). 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 1 128 Mrd. Euro. Hiervon wurden bis zum Ende des Jahres 2018 Gewährleistungen von 482 Mrd. Euro übernommen.

Der Gesamtbestand an Selbstbewirtschaftungsmitteln stieg gegenüber dem Vorjahr um 269 Mio. Euro an. Er lag am Ende des Jahres 2018 bei 2,2 Mrd. Euro – verteilt auf acht Einzelpläne. Einen deutlichen Schwerpunkt bildet dabei – wie im Vorjahr – der Einzelplan 30 (Bundesministerium für Bildung und Forschung) mit einem Bestand von 1,1 Mrd. Euro an Selbstbewirtschaftungsmitteln.

Ende des Jahres 2018 betrug das erfasste Vermögen nach der Vermögensrechnung des Bundes einschließlich seiner Sonder- und Treuhandvermögen 272 Mrd. Euro. In der Vermögensrechnung sind insbesondere das Immobilienvermögen und das Infrastrukturvermögen 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 1 975 Mrd. Euro. Die Kreditmarktverbindlichkeiten einschließlich der Kassenverstärkungskredite betragen 1 112 Mrd. Euro.

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. Zudem wurden bei einigen Sondervermögen die Ausgaben „buchmäßig“ nach vorne gezogen. 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, 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 2017

Für das Haushaltsjahr 2017 entlasteten der Deutsche Bundestag und der Bundesrat die Bundesregierung.¹ Grundlage dafür bildeten die vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) vorgelegte Haushaltsrechnung 2017 und die Vermögensrechnung 2017. Der Bundesrechnungshof hatte mit seinen Bemerkungen 2018 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes und seinen im April 2019 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, 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 2018 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.

1 Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 19/112 vom 12. September 2019 i. V. m. Bundestagsdrucksache 19/3165, Bundesrat: Plenarprotokoll 978 vom 7. Juni 2019 i. V. m. Bundesratsdrucksache 364/18.
2 Bundestagsdrucksache 19/5500 und 19/9100.

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 2 025 Buchungsfälle durch eine Zufallsauswahl. 2,19 % 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.

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 2018

Das Haushaltsgesetz 2018 vom 12. Juli 2018 sah einen in Einnahmen und Ausgaben ohne Nettokreditaufnahme ausgeglichenen Haushalt von 343,6 Mrd. Euro vor. Dabei war eine Entnahme aus der Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“ von 1,6 Mrd. Euro geplant.

Aufgrund der immer noch guten konjunkturellen Entwicklung mit einem Rückgang der Arbeitslosigkeit und steigenden Steuereinnahmen war die geplante Entnahme aus der Rücklage nicht notwendig. Stattdessen wurde der Rücklage zum Abschluss des Haushaltsjahres ein Haushaltsüberschuss von 11,2 Mrd. Euro zugeführt.⁴ Damit erhöhte sich ihr Bestand auf über 35 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. Ange-

3 Die Fehlerquote aller im HKR-Verfahren nachgewiesenen Einzelbuchungen (Grundgesamtheit) liegt ohne Berücksichtigung von Schichtungseffekten bei einem Konfidenzniveau von 95 % zwischen 1,55 % und 2,83 %. 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 1,55 % und 2,83 %) liegt.

4 Grundlage hierfür bildete § 6 Absatz 9 Haushaltsgesetz 2018.

sichts 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. Auf dieses Instrument sollte daher künftig verzichtet werden. Eventuelle Überschüsse sollten in künftigen Haushaltsjahren wieder zur Tilgung der Verbindlichkeiten des Investitions- und Tilgungsfonds eingesetzt werden (vgl. Nr. 1.12.1).

Neben der Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“ räumte das Haushaltsgesetz 2018 die Möglichkeit zur Bildung einer weiteren Rücklage ein. Das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) hätte aus Minderausgaben bei den Titeln des Kapitels 1405 eine Rücklage bis zur Höhe von 500 Mio. Euro bilden können. Diese Rücklage sollte eine bessere überjährige Planungs- und Finanzierungssicherheit für Rüstungsinvestitionen gewährleisten. Das BMVg nutzte diese Möglichkeit der Rücklagenbildung im Jahr 2018 allerdings nicht.

1.4 Haushaltsabschluss

1.4.1 Überblick

Der Bundeshaushalt 2018 kam ohne Nettokreditaufnahme aus. Im Haushaltsvollzug lagen die Gesamtausgaben und die Gesamteinnahmen mit 348,3 Mrd. Euro um 4,7 Mrd. Euro über dem Soll.

Im Ergebnis der Ausgaben ist auch die Zuführung an die Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“ enthalten. Aufgrund eines Finanzierungsüberschusses von 10,9 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.1) sowie Münzeinnahmen von 0,3 Mrd. Euro konnten dieser Rücklage insgesamt 11,2 Mrd. Euro zugeführt werden. Das um die Zuführung an die Rücklage bereinigte Ausgaben-Ist lag bei 337,1 Mrd. Euro.

Tabelle 1.1

Finanzierungsübersicht Ist 2018^a – in Euro

Bereinigte Einnahmen (ohne Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, Entnahmen aus Rücklagen , Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen und Münzeinnahmen)	347 961 833 266,99
Bereinigte Ausgaben (ohne Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen und Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrags)	337 086 655 347,18
Finanzierungssaldo	10 875 177 919,81
Münzeinnahmen	331 014 243,55
Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt	0
Zuführung an Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“	11 206 192 163,36

Erläuterung:

a Berechnung nach § 82 Nummer 2 Buchstabe c BHO.

1.4.2 Ausgaben

Mehrausgaben gegenüber dem Soll von 343,6 Mrd. Euro ergaben sich insbesondere aufgrund der Mittelzuführung von 11,2 Mrd. Euro an die Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“. Wesentliche Minderausgaben fielen vor allem in folgenden Bereichen an:

- Geringere Zinsausgaben aufgrund des günstigen Zinsniveaus (–1,7 Mrd. Euro),
- Minderausgaben bei den BAföG-Leistungen (–0,7 Mrd. Euro) und
- nicht in Anspruch genommene Personalverstärkungsmittel (–0,5 Mrd. Euro).

Das Haushaltsergebnis bei den Zinsausgaben spiegelt allerdings seit einigen Jahren nicht die Finanzierungsbedingungen wider. Die Zinsausgaben enthalten regelmäßig Agio-Einnahmen⁵. Diese lagen im Jahr 2018 bei 3,3 Mrd. Euro. Insgesamt beliefen sich die Agio-Einnahmen in den letzten fünf Jahren auf 18,6 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.2).

5 Aufschlag auf den Nennwert eines Wertpapierses.

Agio-Einnahmen im Bundeshaushalt

Haushaltsjahr	Agien in Mio. Euro
2014	1 622,1
2015	3 819,5
2016	6 029,1
2017	3 798,1
2018	3 286,4
Gesamt 2014 bis 2018	18 555,2

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.) 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 wegen des höheren Zinskupons jedoch in künftigen Haushaltsjahren höhere Zinsen zahlen.

Weil die Agien vollständig im Ausgabejahr berücksichtigt werden, könnte der Eindruck von Gestaltungsspielräumen entstehen. Außerdem wäre es theoretisch denkbar, durch Agien für den Bund höhere Einnahmen zu erzielen, um so die Schuldenbremse zu umgehen.⁶

Um die Transparenz zu erhöhen, hat das BMF in seinem Bericht über die Kreditaufnahme des Bundes 2018⁷ die gebuchten Agio- und Disagio-Salden und deren Auswirkungen auf künftige Haushaltsjahre dargestellt.

Der Bundesrechnungshof erkennt die Bemühungen des BMF an, die Transparenz bei den Agien bzw. Disagien zu erhöhen. Gleichwohl sollte es prüfen, ob und wie deren Auswirkungen auf künftige Haushaltsjahre auch in der Haushaltsrechnung erläutert werden können.

⁶ Vgl. Deutsche Bundesbank, Verzerrende Erfassung von (Dis-)Agien im Bundeshaushalt, Monatsbericht Juli 2017, S. 46 f.

⁷ Vgl. Nr. 2.5.1 des Berichts über die Kreditaufnahme des Bundes 2018.

1.4.3 Einnahmen

Die Einnahmen (ohne Münzeinnahmen) lagen um 4,7 Mrd. Euro höher als veranschlagt. Die Steuereinnahmen übertrafen das Soll um 1,1 Mrd. Euro und die sonstigen Einnahmen um 5,3 Mrd. Euro. Die geplante Entnahme aus der Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“ von 1,6 Mrd. Euro war deshalb entbehrlich.

1.4.4 Schuldenregel

Mit der verfassungsrechtlichen Schuldenregel soll die langfristige Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern sichergestellt werden (vgl. Bemerkungen 2019 Nr. 2.3). 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.
- 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 2018 mit 11,4 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 6,9 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.3).

Für den Bundeshaushalt 2018 war keine Nettokreditaufnahme geplant. Bei den Sondervermögen war insgesamt eine Nettokreditaufnahme von –0,9 Mrd. Euro vorgesehen. Damit wurde die Schuldenregel bei der Aufstellung des Haushalts 2018 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 2018 hinter den Erwartungen zurückblieb, errechnete sich so aus den Ist-Zahlen eine maximal zulässige Nettokreditaufnahme von 14,3 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.3).

Tatsächlich betrug die Nettokreditaufnahme in der Definition der Schuldenregel im abgelaufenen Jahr –4,0 Mrd. Euro. Dies lag an den für die Schuldenregel relevanten Sondervermögen (Energie- und Klimafonds, Aufbauhilfefonds, Kommunalinvestitionsförderungsfonds sowie Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“), die 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 6,9 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.3). Die Schuldenregel mit einer strukturellen Defizitgrenze von 0,35 % des BIP wurde somit auch im Haushaltsvollzug deutlich eingehalten.⁸ Aus der Differenz der maximal zulässigen Nettokreditaufnahme (14,3 Mrd. Euro) und der tatsächlichen Nettokreditaufnahme (–4,0 Mrd. Euro) ergibt sich für das Jahr 2018 eine Entlastung des Kontrollkontos von 18,3 Mrd. Euro.

⁸ 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 2018^{ab}

Nr.		Soll 2018	Ist 2018
1	Maximal zulässige Nettokreditaufnahme (NKA) (in % des BIP)	0,35	
		in Mrd. Euro	
2	Nominales BIP des der Haushaltsaufstellung vorangegangenen Jahres	3 263,4	
3	Maximal zulässige strukturelle NKA für das Haushaltsjahr 2018 (1x2)	11,4	
4	Konjunkturkomponente	4,2	-3,6
5	Saldo der finanziellen Transaktionen	0,3	0,7
6	Nach der Schuldenregel zulässige NKA (3-4-5)	6,9	14,3
7	Für Schuldenregel relevante NKA davon:	-0,9	-4,0
	NKA Bund	0,0	0,0
	Finanzierungssalden:		
	Energie- und Klimafonds	0,0	2,9
	Aufbauhilfefonds	-0,4	-0,6
	Kommunalinvestitionsförderungsfonds	-1,1	-0,7
	Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“	2,4	2,4
8	Strukturelle NKA (7+4+5)	3,6	-6,9
9	Be-/Entlastung des Kontrollkontos (6-7)		18,3
	Gesamtsaldo Kontrollkonto		37,2
	Nachrichtlich: (Vorjahr)		(18,9)

Erläuterungen:

a Vgl. BMF-Monatsbericht September 2019, S. 13 ff.

b Differenzen durch Rundung.

1.4.5 Soll-Ist-Vergleich

Der Soll-Ist-Vergleich zum Bundeshaushalt 2018 zeigt folgendes Ergebnis:

Tabelle 1.4

Haushaltsabschluss 2018: Soll-Ist-Vergleich^a

	Soll	Ist	Abweichung ggü. Soll	
	in Mrd. Euro			in %
Ausgaben	343,6	348,3	4,7	1,4
Personalausgaben	33,4	32,7	-0,7	-2,0
Sächliche Verwaltungsausgaben (einschl. militärische Beschaffung)	28,0	27,4	-0,6	-2,0
Zinsausgaben	18,1	16,4	-1,7	-9,1
Zuweisungen und Zuschüsse ^b	225,0	222,0	-3,0	-1,3
Besondere Finanzierungsausgaben ^c	-0,7	0,4	1,3	-
Zuführung an Rücklage	-	11,2	11,2	-
Investitionsausgaben	39,8	38,1	-1,7	-4,3
Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen)	343,3	348,0	4,7	1,4
Steuereinnahmen	321,3	322,4	1,1	0,3
Sonstige Einnahmen	20,4	25,6	5,2	25,5
Entnahme aus Rücklage	1,6	0	-1,6	-
Münzeinnahmen	0,292	0,331	0,039	13,4
Nettokreditaufnahme	0,0	0,0	0,0	-
Nachrichtlich: Finanzierungssaldo	-1,9	10,9	12,8	-

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.

1.4.6 Vergleich mit dem Vorjahr 2017

Die Einnahmen (ohne Münzeinnahmen) stiegen gegenüber dem Vorjahr – vor allem aufgrund höherer Steuereinnahmen – um 17,2 Mrd. Euro bzw. 5,2 % (vgl. Tabelle 1.5). Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Steuereinnahmen im Jahr 2017 höher ausgefallen wären, wenn der Bund nicht 6,3 Mrd. Euro Kernbrennstoffsteuer zuzüglich 1 Mrd. Euro Prozesszinsen an die betroffenen Energieunternehmen hätte zurückzahlen müssen.⁹ Ohne Berücksichtigung dieser Rückzahlungen wären die Einnahmen im Jahr 2018 nur um 2,9 % gestiegen. Vor allem die Einnahmen aus der Lohnsteuer (+5,4 Mrd. Euro), der Körperschaftsteuer (+2,1 Mrd. Euro) und aus der Umsatzsteuer (+1,7 Mrd. Euro) stiegen gegenüber dem Vorjahr.

Die Gesamtausgaben lagen im Jahr 2018 um 17,3 Mrd. Euro über denen des Vorjahres. Dabei stiegen außer den Zinsausgaben alle anderen Ausgabenbereiche an. Die größten Zuwächse verzeichneten die Zuweisungen und Zuschüsse mit 6,0 Mrd. Euro sowie die Zuführung an die Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“ mit 5,9 Mrd. Euro.

⁹ Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zur Kernbrennstoffsteuer vom 13. April 2017, veröffentlicht am 7. Juni 2017.

Tabelle 1.5

Vergleich der Abschlussergebnisse der Jahre 2018 und 2017^a

	Ist 2018	Ist 2017	Veränderung ggü. 2017	
	in Mrd. Euro		in %	
Ausgaben^b	348,3	331,0	17,3	5,2
Personalausgaben	32,7	31,8	0,9	2,8
Sächliche Verwaltungsausgaben (einschl. militärische Beschaffung)	27,4	26,0	1,4	5,4
Zinsausgaben	16,4	17,5	-1,0	-6,0
Zuweisungen und Zuschüsse ^c	222,0	216,0	6,0	2,8
Besondere Finanzierungsausgaben ^d	0,4	0,4	0	-
Zuführung an Rücklage	11,2	5,3	5,9	112,1
Investitionsausgaben	38,1	34,0	4,1	12,0
Einnahmen^b (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen)	348,0	330,8	17,2	5,2
Steuereinnahmen	322,4	309,4	13,0	4,2
Sonstige Einnahmen	25,6	21,4	4,2	19,6
Entnahme aus Rücklage	0	0	-	-
Münzeinnahmen	0,3	0,3	0	-
Nettokreditaufnahme	0	0	-	-
Nachrichtlich: Finanzierungssaldo	10,9	5,0	5,9	118,0

Erläuterungen:

- a Differenzen durch Rundung.
- b Einschließlich haushaltstechnischer Verrechnungen.
- c Darunter fallen insbesondere nicht investive Leistungen an die Sozialversicherung und andere Einrichtungen außerhalb der Bundesverwaltung.
- d Haushaltstechnische Verrechnungen.

1.5 Einzelheiten zu den Einnahmen und den Kreditermächtigungen

1.5.1 Verwendung des Bundesbankgewinns

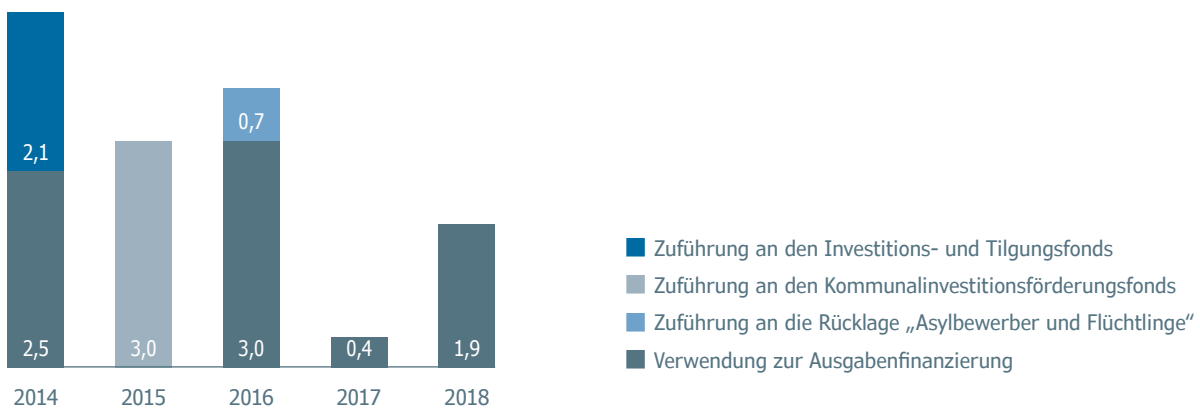
Nach dem Gesetz über die Deutsche Bundesbank (Bundesbankgesetz) hat diese ihren Reingewinn an den Bund abzuführen, soweit er nicht der gesetzlichen Bundesbankrücklage nach § 27 Bundesbankgesetz zuzuführen ist. Abzuführen ist jeweils der Gewinn aus dem Vorjahr.

Der Teil des Bundesbankgewinns, der den im Bundeshaushalt veranschlagten Anteil überschreitet, soll an das Sondervermögen Investitions- und Tilgungsfonds (ITF) fließen. Damit sollen dessen Verbindlichkeiten getilgt werden.¹⁰ Veranschlagt war ein Bundesbankgewinn von 2,5 Mrd. Euro. Tatsächlich betrug der – von der Bundesbank im Jahr 2017 erzielte und im Jahr 2018 abgeführte – Gewinn nur 1,9 Mrd. Euro. Somit konnten dem ITF im Haushaltsjahr 2018 keine Mittel aus dem Bundesbankgewinn zugeführt werden (vgl. Abbildung 1.1).

Abbildung 1.1

Verwendung des Bundesbankgewinns

Gewinne der Deutschen Bundesbank und ihre Verwendung je Haushaltsjahr in Mrd. Euro



¹⁰ § 6 Absatz 1 des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens ITF.

1.5.2 Einnahmeausfälle des Bundes

Nach der BHO¹¹ 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,
- 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.

¹¹ Vgl. § 85 Nummer 4 BHO.

Tabelle 1.6

Einnahmeausfälle des Bundes^a

Einzelplan	Ressort	Erlassene Ansprüche	Befristet und unbefristet niedergeschlagene Ansprüche	Erlassene Ansprüche, aus Vergleichen und Vertragsänderungen oder Ansprüche, auf die aus anderem Grund verzichtet wurde	Summe
01	BPr und BPrA	0	0	0	0
02	BT	0	24,4	0,6	25,1
03	BR	0	0	0	0
04	BK	0	3,7	12,9	16,6
05	AA	0	834,6	439,5	1 274,1
06	BMI	67,6	2 139,0	1 004,2	3 210,8
07	BMJV	0,4	118 876,4	3 608,2	122 485,0
08	BMF	464,7	7 189,1	1 381,9	9 035,7
09	BMWi	0	895,6	0	895,6
10	BMEL	6,2	173,5	99,5	279,2
11	BMAS	16,1	178 634,4	3 667,7	182 318,2
12	BMVI	14,6	1 083,1	6 436,0	7 533,6
14	BMVg	0,0	235,7	3,6	239,3
15	BMG	0,0	39,3	0,1	39,4
16	BMU	0	9,6	26,1	35,8
17	BMFSFJ	9,0	929,1	101,7	1 039,8
19	BVerfG	0	5,3	0	5,3
20	BRH	0	0	0	0
21	BfDI	0	0	0	0
23	BMZ	18 504,8	1,2	52,2	18 558,1
30	BMBF	207 595,7	16 033,0	15 324,5	238 953,2
32	Bundesschuld	0	82 447,0	65 709,5	148 156,5
60	Allg. Finanzverwaltung ^b	506 548,3	2 297 227,1	19 842,5	2 823 617,9
Gesamt		733 227,3	2 706 781,2	117 710,7	3 557 719,2

Erläuterungen:

a Differenzen durch Rundung.

b 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 2018 übernommen.

Die Haushaltsrechnung weist für das Haushaltsjahr 2018 insgesamt Einnahmeausfälle des Bundes von 3,6 Mrd. Euro aus (vgl. Tabelle 1.6). Der größte Anteil dieser Einnahmeausfälle entfällt mit 2,7 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.

Es wurden Ansprüche von 0,9 Mrd. Euro erlassen. Hierbei wird auf fällige Ansprüche endgültig verzichtet, wenn die Einziehung für den Anspruchsgegner eine besondere Härte darstellen würde. Durch den Erlass erlischt der Anspruch.

Wesentliche Einnahmeausfälle im Jahr 2018 betreffen die Allgemeine Finanzverwaltung insbesondere die Steuern (2,8 Mrd. Euro) und das Bundesministerium für Bildung und Forschung (0,2 Mrd. Euro).

Der Bundesrechnungshof hat bereits in früheren Bemerkungen¹² 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.¹³ 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 2018 enthielt keine Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben. Auch auf eine Restkreditermächtigung¹⁴ aus dem Vorjahr konnte das BMF nicht zurückgreifen. Für den Haushalt 2019 steht ebenfalls keine Restkreditermächtigung aus dem Jahr 2018 zur Verfügung.

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

13 Abschlussbericht Spending Review (Zyklus 2018/2019) zum Thema „Forderungsmanagement“, Finanzbericht 2020, Seite 93 ff.

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

1.5.4 Einsatz derivativer Finanzinstrumente

Das Haushaltsgesetz 2018¹⁵ ermächtigte das BMF, bei den Kreditfinanzierungen und bei den Kassenverstärkungskrediten ergänzende Verträge zu folgenden Zwecken abzuschließen:

- Optimierung der Zinsstruktur und Begrenzung von Zinsänderungsrisiken bis zu einem Vertragsvolumen von 80 Mrd. Euro. Davon waren 24,5 Mrd. Euro bis Ende des Jahres 2018 in Anspruch genommen.
- Begrenzung des Zins- und Währungsrisikos von Fremdwährungsanleihen bis zu einem Vertragsvolumen von 30 Mrd. Euro. Diese Ermächtigung wurde im Jahr 2018 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.¹⁶

1.6 Haushaltsüberschreitungen

Haushaltsüberschreitungen liegen vor, wenn ein Ressort im Haushaltsvollzug

- den Haushaltsansatz einer im Haushaltsplan vorhandenen Zweckbestimmung überschreitet und dies durch haushaltswirtschaftliche Instrumente¹⁷ nicht ausgleichen kann (überplanmäßige Ausgabe) oder
- eine Ausgabe leistet, für die keine Zweckbestimmung im Haushaltsplan und keine Ausgaberechte 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 2018).

¹⁵ Vgl. § 2 Absatz 6 Haushaltsgesetz 2018.

¹⁶ Vgl. § 3 Gesetz zur Regelung des Schuldenwesens des Bundes – Bundesschuldenwesengesetz.

¹⁷ Inanspruchnahme von Ausgaberechten, Deckungsmöglichkeiten, Verstärkungen, Haushaltsvorgriffen oder von zweckgebundenen Einnahmen.

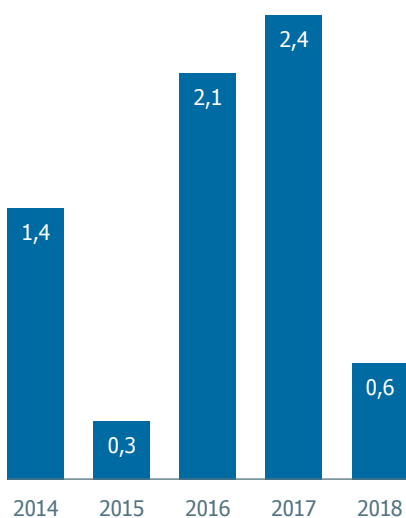
1.6.1 Über- und außerplanmäßige Ausgaben

Im Haushaltsjahr 2018 leistete die Bundesregierung überplanmäßige Ausgaben von 0,5 Mrd. Euro und außerplanmäßige Ausgaben von 0,1 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 1.2). Der gesamte Betrag von 0,6 Mrd. Euro entspricht 0,2 % des Haushalts-Solls. Er liegt um 1,8 Mrd. Euro unter dem Vorjahresergebnis von 2,4 Mrd. Euro.

Abbildung 1.2

Über- und außerplanmäßige Ausgaben

Je Haushaltsjahr in Mrd. Euro



Die höchsten überplanmäßigen Ausgaben fielen in folgenden Bereichen an:

- 143 Mio. Euro für das Arbeitslosengeld II wegen der ungünstigen Entwicklung der Anzahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen (Bundesministerium für Arbeit und Soziales),
- 123 Mio. Euro für die Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung wegen ungünstiger Entwicklung der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften (Bundesministerium für Arbeit und Soziales),
- 92 Mio. Euro für Elterngeld (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) und
- 89 Mio. Euro für die Durchführung von Integrationskursen (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat).

Die höchste außerplanmäßige Ausgabe von 82 Mio. Euro entfiel auf Unterstützungsmaßnahmen für durch die Dürre geschädigten 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 Beträge¹⁸ 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 2018 in allen Fällen nach. Dabei unterrichtete es in einem Fall den Haushaltsausschuss nachträglich, da die Leistung der Ausgabe eilbedürftig war und ein Zuwarten bis zur nächsten Sitzung des Haushaltsausschusses nicht möglich war.

1.6.2 Haushaltsüberschreitungen ohne Einwilligung des BMF

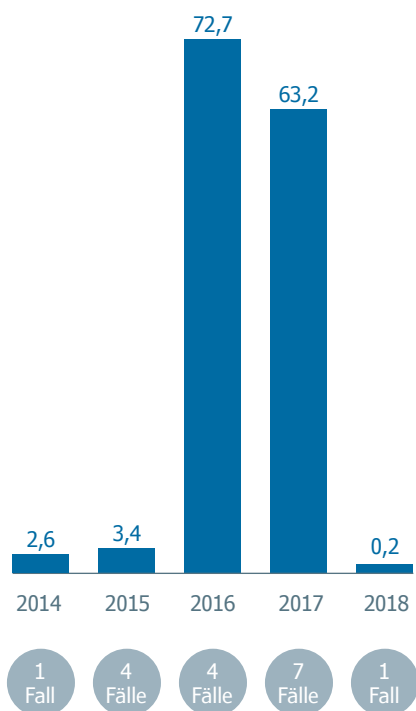
Das Auswärtige Amt leistete eine überplanmäßige Ausgabe von 159 000 Euro ohne Einwilligung des BMF beim Haushaltstitel Dolmetscherkosten für die ratsvorbereitenden Gruppen in der Europäischen Union. Grund war eine erhöhte Anzahl von Sitzungen. Das BMF erklärte, dass es bei rechtzeitiger Vorlage des Antrags seine Einwilligung erteilt hätte. Weitere Haushaltsüberschreitungen ohne Einwilligung des BMF gab es im Jahr 2018 nicht. Im Vorjahr waren es sieben Fälle mit Ausgaben von 63,2 Mio. Euro. Eine Übersicht über die Entwicklung in den letzten fünf Jahren bietet Abbildung 1.3.

¹⁸ 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 2018).

Abbildung 1.3

Über- und außerplanmäßige Ausgaben ohne Einwilligung des BMF

Je Haushaltsjahr in Mio. Euro



Der Bundesrechnungshof erwartet auch vom Beauftragten für den Haushalt des Auswärtigen Amtes, künftig rechtzeitig die Einwilligung des BMF einzuholen. Haushaltsüberschreitungen ohne Einwilligung stellen einen Haushaltsrechtsverstoß dar und sind zu beanstanden.

1.7 Ausgaberreste

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

Nur, wenn der Zweck der Ausgaben fort dauert und ein wirtschaftliches oder sonstiges sachliches Bedürfnis für die Restebildung besteht, dürfen Ausgaberreste gebildet werden. Die Ressorts sind aufgefordert, bei der Restebildung einen strengen Maßstab anzulegen. Bei der späteren Inanspruchnahme der Ausgaberreste müssen sie grundsätzlich eine kassenmäßige Einsparung in gleicher Höhe

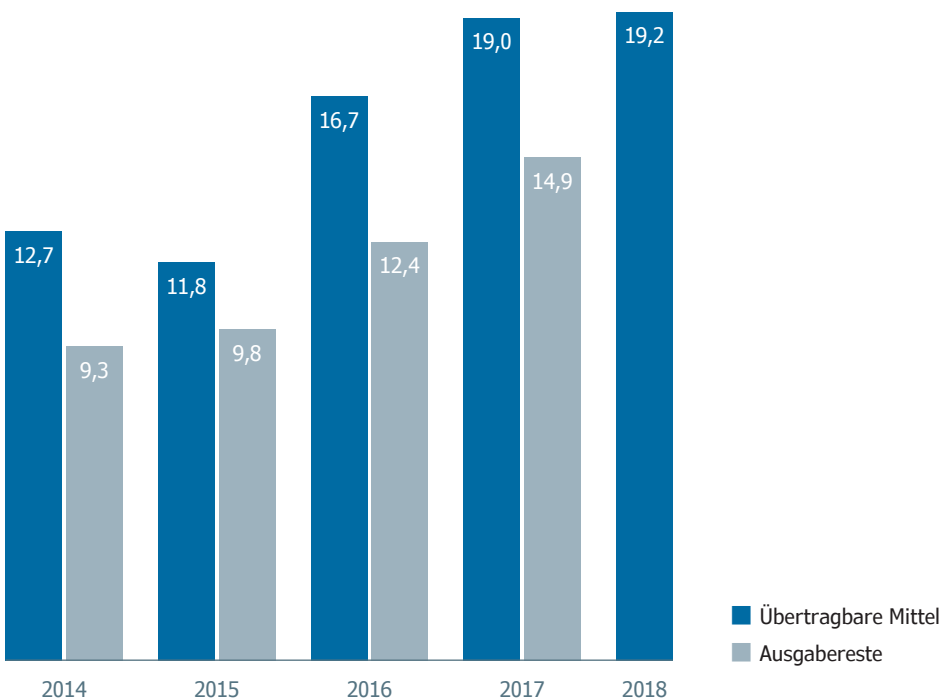
an anderer Stelle leisten. Die Gesamtausgaben des jeweiligen Einzelplans erhöhen sich somit kassenmäßig nicht.

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 (2018) und über die Res-tebildung des davorliegenden Jahres (2017) geben.

Abbildung 1.4

Übertragbare Mittel und Ausgabereste

Je Haushaltsjahr in Mrd. Euro



Am Ende des Haushaltsjahres 2017 waren Mittel von 19,0 Mrd. Euro in das Haushaltsjahr 2018 übertragbar. Daraus bildeten die Ressorts Ausgabereste von 14,9 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 1.4). Dies waren 2,5 Mrd. Euro mehr als im Vorjahr. Bei einer Vielzahl von Titeln waren die gebildeten Ausgabereste höher als im Vorjahr.

1.7.1 Übertragbare Ausgaben im Haushaltsjahr 2018

Mit Abschluss des Haushaltsjahres 2018 betragen die übertragbaren Mittel 19,2 Mrd. Euro. Dieser Betrag steht grundsätzlich für die Bildung von Ausgaberesten im Jahr 2019 zur Verfügung. Er liegt damit in der gleichen Größenordnung

wie zum Abschluss des Haushaltsjahres 2017. Während die übertragbaren flexibilisierten Mittel um 0,6 Mrd. Euro gegenüber dem Vorjahr stiegen, lagen die übertragbaren nicht flexibilisierten Mittel um 0,4 Mrd. Euro unter dem Vorjahresniveau.

Die in das Jahr 2019 übertragbaren Mittel (ohne flexibilisierte Ausgaben) ab einem Betrag von 150 Mio. Euro enthält die folgende Übersicht.

Tabelle 1.7

In das Jahr 2019 übertragbare Mittel (ab 150 Mio. Euro)

Haushaltsstelle im Haushaltsplan 2018	Zweckbestimmung	Übertragbare Mittel in Mio. Euro
Kap. 1102 Tit. 632 01	Erstattungen des Bundes für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	1 938
Kap. 3208	Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen	1 397
Kap. 1101 Tit. 685 11	Leistungen zur Eingliederung in Arbeit	760
Kap. 1204 Tit. 894 03	Unterstützung des flächendeckenden Breitbandausbaus	659
Kap. 0604 Tgr. 01	Förderung des Städtebaus	621
Kap. 1202 Tit. 891 01	Baukostenzuschüsse für Investitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes	615
Kap. 1203 Tit. 780 02	Ersatz-, Aus- und Neubaumaßnahmen an Bundeswasserstraßen	539
Kap. 0602	IT und Netzpolitik, Digitalfunk und Moderne Verwaltung	472
Kap. 3205	Verzinsung	470
Kap. 1210 Tgr. 07	Zukunftsinvestitionen	463
Kap. 0605	Hochbau- und Förderungsmaßnahmen in Berlin und Bonn	450
Kap. 0901 Tit. 892 21	Mikroelektronik für die Digitalisierung	347
Kap. 1603	Zwischenlagerung und Endlagerung radioaktiver Abfälle	315
Kap. 1405 Tit. 554 12	Beschaffung von Schiffen, Betriebswasserfahrzeugen, Booten, schwimmenden und sonstigem Marinegerät	297
Kap. 1206 Tit. 891 01	Investitionszuschüsse für Vorhaben des öffentlichen Personennahverkehrs an die Deutsche Bahn AG	294
Kap. 1101 Tit. 684 03	Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen	284
Kap. 0604 Tit. 893 05	Zuschüsse zum Wohneigentumserwerb (Baukindergeld)	252
Kap. 0603 Tit. 684 10	Zuschüsse für laufende Zwecke an öffentliche, soziale und ähnliche Einrichtungen aus dem Asyl- und Migrationsfonds (AMIF)	163
Gesamt		10 336

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 (615 Mio. Euro) und bei den Baumaßnahmen an Bundeswasserstraßen (539 Mio. Euro) die Ausgabereste durch Deckung im Gesamthaushalt ohne Einsparung im Einzelplan 12 in Anspruch genommen werden.¹⁹ 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 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 2018 übertragbaren flexibilisierten Ausgaben von 3,19 Mrd. Euro bildeten die Ressorts 2,97 Mrd. Euro Ausgabereste. Über 93 % 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.²⁰ 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.

¹⁹ Vgl. Haushaltsführungsschreiben 2018 des BMF, Nr. 3.3.6.

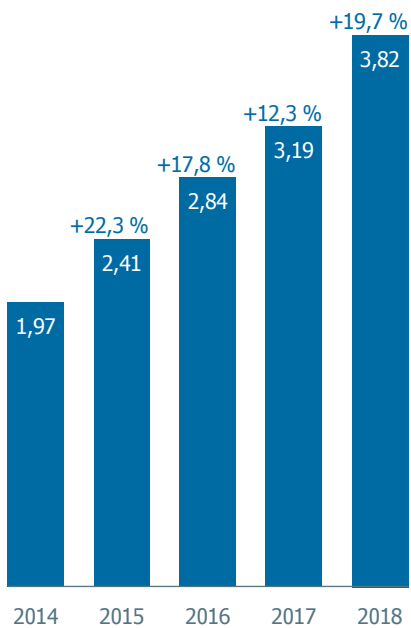
²⁰ Vgl. Rundschreiben des BMF zur Bedarfsprüfung, Bildung und Inanspruchnahme von Ausgaberesten im flexibilisierten Bereich vom 23. November 2015 – II A 2 – H 1200/14/10063.

Die übertragbaren flexibilisierten Ausgaben sind – wie bereits in den Vorjahren – erheblich angestiegen. Von den in das Haushaltsjahr 2019 übertragbaren Ausgaben sind 3,8 Mrd. Euro flexibilisiert. Dies sind 0,6 Mrd. Euro oder fast 20 % mehr als im Vorjahr. Die Entwicklung in den letzten fünf Jahren verdeutlicht Abbildung 1.5.

Abbildung 1.5

Übertragbare flexibilisierte Mittel

Je Haushaltsjahr in Mrd. Euro und Steigerung gegenüber Vorjahr in Prozent



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 2018 waren Verpflichtungsermächtigungen von 87,0 Mrd. Euro²¹ vorgesehen. Dies waren 2,9 Mrd. Euro mehr als im Vorjahr. Tatsächlich durch Ver-

²¹ Einschließlich der über- und außerplanmäßig bewilligten Verpflichtungsermächtigungen.

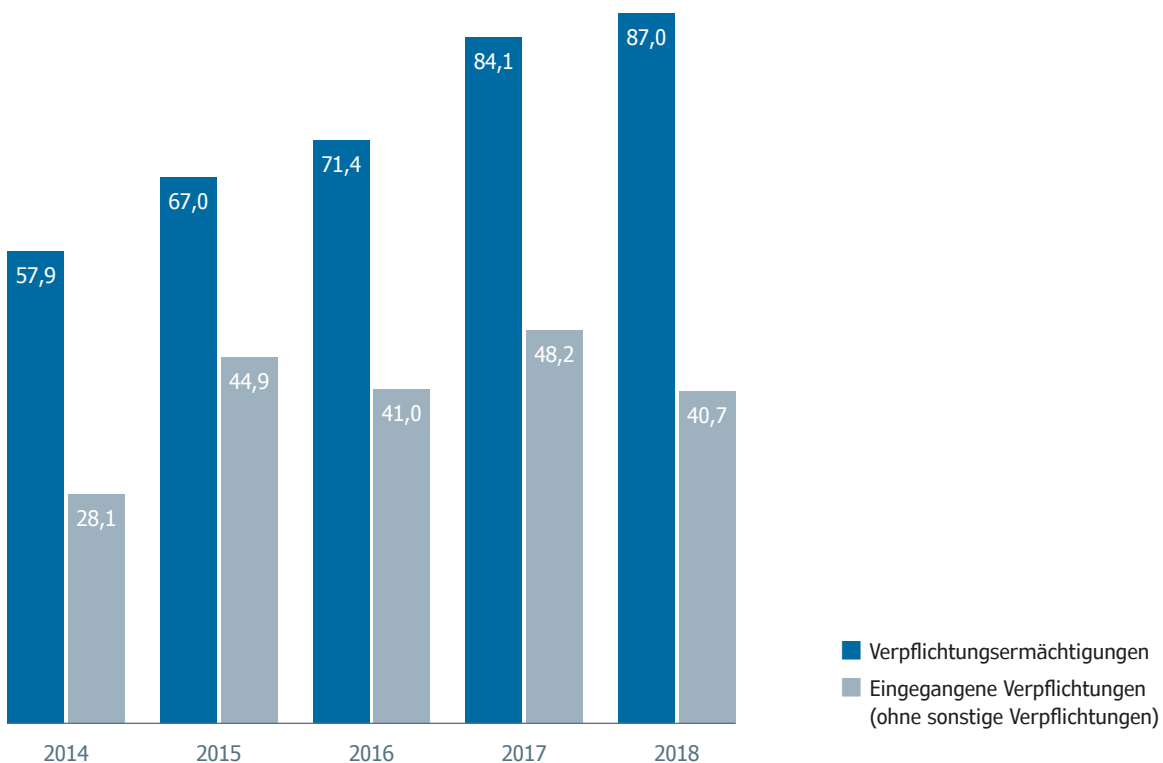
pflichtungen in Anspruch genommen wurden davon 40,7 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 1.6). Der Ausnutzungsgrad betrug 47 % und lag damit um 10 Prozentpunkte unter dem Niveau des Vorjahres. Daneben gingen die Ressorts sonstige Verpflichtungen von 3,4 Mrd. Euro aufgrund anderer gesetzlicher Regelungen oder für laufende Geschäfte ein (§ 38 Absatz 4 BHO).

Der Ausnutzungsgrad für das Haushaltsjahr 2018 hat das schon niedrige Niveau der beiden Vorjahre nochmals unterboten. Über die Hälfte des Verpflichtungsrahmens wurde nicht benötigt. Absolut betrachtet stieg das Volumen nicht ausgenutzter Verpflichtungsermächtigungen gegenüber dem Vorjahr um 10,4 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 1.6

Entwicklung der Verpflichtungsermächtigungen und der eingegangenen Verpflichtungen

Je Haushaltsjahr in Mrd. Euro



1.8.2 Über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen

In einem Fall hat das BMF in eine außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigung nicht eingewilligt. Das Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (BaFzA) hatte Mietverträge mit der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben verspätet abgeschlossen. Zur Anmietung einer Liegenschaft in Berlin und von zwei neuen Liegenschaften in Köln ist das BaFzA außerplanmäßig Verpflichtungen von insgesamt 14,2 Mio. Euro ohne Einwilligung des BMF eingegangen.

Das Eingehen von Verpflichtungen ohne Einwilligung stellt einen Verstoß gegen das Haushaltsrecht dar. Der Bundesrechnungshof erwartet auch vom Beauftragten für den Haushalt des BaFzA, künftig rechtzeitig die Einwilligung des BMF einzuholen.

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.²² Dabei unterrichtete das BMF in einem Fall den Haushaltsausschuss nachträglich, da das Eingehen einer Verpflichtung eilbedürftig war. Ein Zuwarten bis zur nächsten Sitzung des Haushaltsausschusses war nicht möglich.

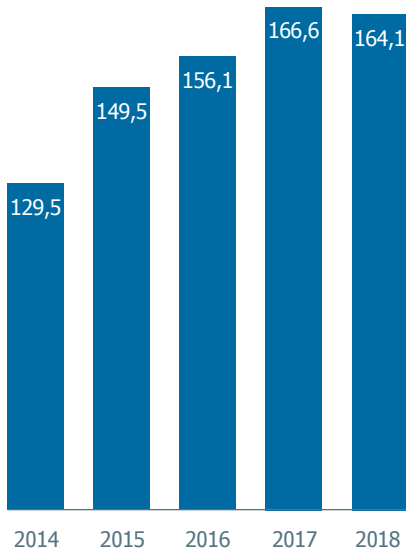
1.8.3 Gesamtbestand an Verpflichtungen

Zum 31. Dezember 2018 waren aus eingegangenen Verpflichtungen noch 164,1 Mrd. Euro zu leisten. Dies waren 2,5 Mrd. Euro weniger als im Vorjahr (vgl. Abbildung 1.7). Der Bestand eingegangener Verpflichtungen ist gegenüber dem Vorjahr leicht zurückgegangen, da das Volumen der eingegangenen Verpflichtungen um 7,5 Mrd. Euro niedriger lag als im Vorjahr.

²² Nach § 4 Absatz 2 des Haushaltsgesetzes 2018 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.

Gesamtbestand eingegangener Verpflichtungen

Je Haushaltsjahr in Mrd. Euro



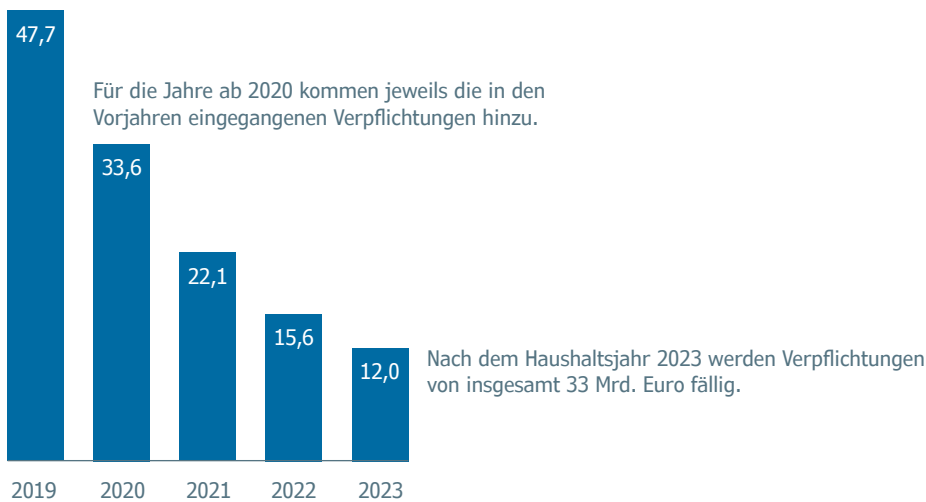
Von den bis zum Jahr 2018 insgesamt eingegangenen Verpflichtungen entfallen 47,7 Mrd. Euro auf das Haushaltsjahr 2019 und 33,6 Mrd. Euro auf das Haushaltsjahr 2020 (vgl. Abbildung 1.8). Dabei sind die im Haushaltsjahr 2019 eingegangenen Verpflichtungen noch nicht berücksichtigt.

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

Abbildung 1.8

Fälligkeiten der bis Ende 2018 eingegangenen Verpflichtungen

Je Haushaltsjahr in Mrd. Euro



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 Haushaltsgesetz²³ oder in spezialgesetzlichen Regelungen²⁴ ausgewiesen.

Durch das Haushaltsgesetz 2018 war das BMF ermächtigt, Gewährleistungen bis zu 487,2 Mrd. Euro zu übernehmen. Im Vorjahr betrug dieser Gewährleistungsrahmen 494,2 Mrd. Euro. Ende 2018 hatte der Bund Gewährleistungen von 361,3 Mrd. Euro übernommen (vgl. Tabelle 1.8). Gegenüber dem Vorjahr war dies eine Steigerung um 2,8 Mrd. Euro.

23 Vgl. § 3 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2018 sowie Vorbemerkung zu Kapitel 3208 (Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen).

24 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.

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 beträgt der deutsche Anteil an den bilateralen Krediten 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 2018 mit 93,6 Mrd. Euro genutzt (vgl. Tabelle 1.8).

Das BMF weist in der Vermögensrechnung des Bundes für das Jahr 2018²⁵ Garantien gemäß § 8a FMStFG von 4,3 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).

25 S. 63 ff. der Vermögensrechnung.

Tabelle 1.8

Gewährleistungsrahmen und Ausnutzung im Jahr 2018^a

Gewährleistungsrahmen für	Ermächtigungsrahmen	Ausnutzung zu Jahresbeginn	Ausnutzung zum Jahresende	Veränderung im Jahresverlauf
	in Mrd. Euro			
Gewährleistungen gemäß Haushaltsgesetz 2018				
Ausfuhren (Exportkreditgarantien)	153,0	121,0	120,7	-0,3
Ungebundene Finanzkredite an ausländische Schuldner, Direktinvestitionen im Ausland und andere	65,0	44,3	42,7	-1,6
Binnenwirtschaft und sonstige Zwecke im Inland	158,0	97,5	99,1	1,6
Internationale Finanzinstitutionen	66,0	60,1	60,1	-
Sonstiges	45,2	35,6	38,8	3,2
Summe Haushaltsgesetz	487,2	358,5	361,3	2,8
Gewährleistungen gemäß weiterer Gesetze				
Garantien für Kredite an Griechenland (Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz) ^b	22,4	22,4	22,4	-
Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus vom 22. Mai 2010) ^c	211,0	93,0	93,6	0,6
Summe weitere Gesetze	233,4	115,4	116,0	0,6
Gewährleistungen der Sondervermögen				
Garantien FMS nach § 6 FMStFG	400,0	-	-	-
Garantien FMS nach § 8a FMStFG	4,3	5,1	4,3	-0,8
Garantien des Restrukturierungsfonds	-	-	-	-
Sonstiges	3,3	0	0	0
Summe Sondervermögen	407,6	5,1	4,3	-0,8
Gesamtsumme	1 128,2	478,9	481,6	2,7

Erläuterungen:

a Differenzen durch Rundung.

b Deutscher Anteil an den Krediten: 15,2 Mrd. Euro, vgl. Bemerkungen 2019 Nr. 2.8.1 und 2.8.3.1.

c Vgl. Bemerkungen 2019 Nr. 2.8.3.3.

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 betragen im Jahr 2018 insgesamt 1,7 Mrd. Euro. Dem standen Ausgaben für Entschädigungsleistungen, Umschuldungen und sonstige Ausgaben aus der Inanspruchnahme aus Gewährleistungen von 1,1 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.

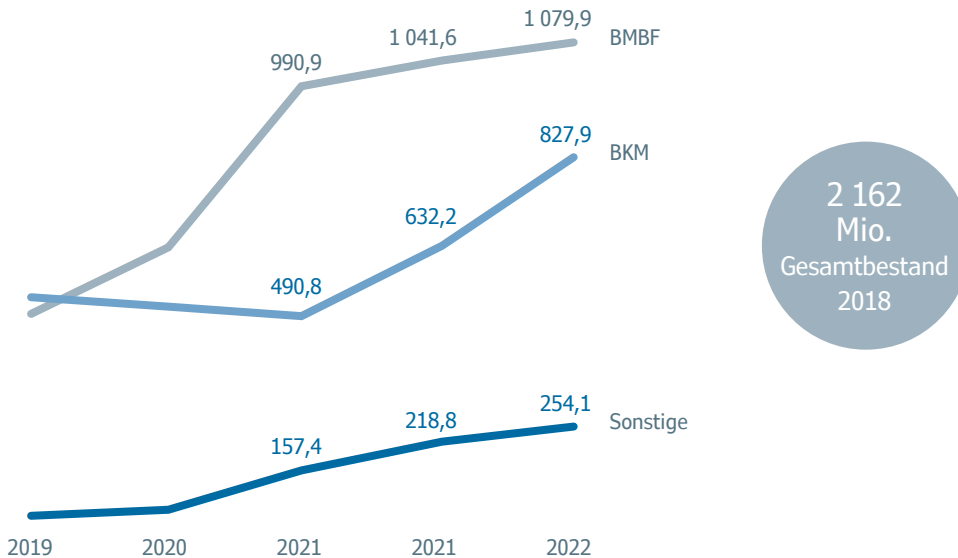
Auf Selbstbewirtschaftungskonten im Kassenbereich des Bundes lagen Ende 2018 Selbstbewirtschaftungsmittel von 2 162 Mio. Euro. Der Gesamtbestand der Selbstbewirtschaftungsmittel erhöhte sich damit gegenüber dem Jahresende 2017 (1 893 Mio. Euro) um 269 Mio. Euro oder 14,2 %.

Die Mittel verteilten sich auf acht Einzelpläne. Die vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF, Einzelplan 30) geförderten Forschungseinrichtungen verfügten dabei mit 1 080 Mio. Euro über den größten Bestand. Gegenüber dem Vorjahr ist dies ein Aufwuchs um 38 Mio. Euro. Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM, Kapitel 0452) und die von ihr unterstützten Kulturinstitutionen können auf Selbstbewirtschaftungsmittel von 828 Mio. Euro zurückgreifen. Dies ist ein Anstieg gegenüber dem Vorjahr von 196 Mio. Euro (vgl. Abbildung 1.9).

Abbildung 1.9

Bestand der Selbstbewirtschaftungsmittel

Nicht verbrauchte Selbstbewirtschaftungsmittel je Haushaltsjahr in Mio. Euro



Erläuterung:

Nicht verbrauchte Selbstbewirtschaftungsmittel je Haushaltsjahr in Mio. Euro

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. Der stetige Anstieg der im Einzelplan 30 nicht verbrauchten Selbstbewirtschaftungsmittel (vgl. Abbildung 1.9) ist nach den Prüfungserkenntnissen des Bundesrechnungshofes ein Indiz dafür, dass zwischen der jährlichen Mittelveranschlagung und dem tatsächlichen Mittelbedarf der großen außeruniversitären Wissenschaftseinrichtungen eine zunehmende Diskrepanz besteht. Dies erhöht die Gefahr unwirtschaftlichen Handelns.

1.11 Vermögensrechnung

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 Gebietskörperschaft Bund. Nicht erfasst sind das Vermögen und die Schulden der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten, Körperschaften und Stiftungen des Bundes (sog. 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).²⁶ 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.

²⁶ Der VKR ist ein Kontenrahmen für doppisch buchende öffentliche Verwaltungen. Er soll dazu beitragen, das öffentliche Rechnungswesen bundesweit zu vereinheitlichen.

Tabelle 1.9

Übersicht über Vermögen und Schulden^a

Vermögen	Stand: 01.01.2018	Stand: 31. 12.2018	Veränderung
	in Mrd. Euro		
I. Immaterielles Vermögen	– ^b	– ^b	–
II. Sachvermögen	– ^b	– ^b	–
III. Finanzvermögen	124,2	128,0	3,8
<i>darunter: Kapitalbeteiligungen</i>	(80,5)	(82,3)	(1,8)
<i>Sonder- und Treuhandvermögen</i>	(43,7)	(45,7)	(2,0)
IV. Vorräte	– ^b	– ^b	–
V. Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände	34,5	36,7	2,2
<i>davon: Forderungen gegenüber Kapitalbeteiligungen</i>	(3,5)	(3,7)	(0,2)
<i>Sonstige Forderungen</i>	(31,0)	(33,1)	(2,1)
VI. Wertpapiere	70,8	72,1	1,3
VII. Flüssige Mittel	36,9	35,3	–1,6
Vermögen gesamt	266,5	272,1	5,6
Schulden			
I. Kreditmarktverbindlichkeiten einschl. Kassenverstärkungskredite	1 126,0	1 112,3	–13,7
II. Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	– ^b	– ^b	–
III. Verbindlichkeiten gegenüber Kapitalbeteiligungen	25,5	25,4	–0,1
IV. Sonstige Verbindlichkeiten	3,1	2,6	–0,5
V. Rückstellungen	707,3	780,8	73,5
<i>davon: Pensionsrückstellungen</i>	(520,5)	(567,0)	(46,5)
<i>Beihilferückstellungen</i>	(167,5)	(190,8)	(23,3)
<i>Rückstellungen für übernommene Gewährleistungen</i>	(5,5)	(5,3)	(–0,2)
<i>Rückstellungen für Schlusszahlungen für inflationsindexierte Bundeswertpapiere</i>	(4,7)	(5,1)	(0,4)
<i>Rückstellungen für die Sanierung ökologischer Altlasten</i>	(9,2)	(12,6)	(3,4)
VI. Sonder- und Treuhandvermögen	53,0	53,6	0,6
Schulden gesamt	1 914,8	1 974,6	59,8
Vermögens-/Schuldensaldo	–1 648,3	–1 702,5	–54,2

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. Aufgrund der Einbeziehung weiterer Vermögenswerte und Schulden, des Vorliegens testierter Jahresabschlüsse für die Kapitalbeteiligungen sowie für die Sonder- und Treuhandvermögen des Bundes ergaben sich Abweichungen zwischen den in der

Vermögensrechnung 2017 ausgewiesenen Endbeständen und den in der Vermögensrechnung 2018 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 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 2018 vorlegten, wurden nicht in die Vermögensermittlung einbezogen. Deren Bestandsentwicklung im Jahr 2017 wird nachrichtlich in einem Anhang dargestellt.

Das wertmäßig dargestellte Vermögen des Bundes einschließlich seiner Sonder- und Treuhandvermögen betrug Ende 2018 insgesamt 272 Mrd. Euro. Die Schulden (einschließlich Rückstellungen) lagen bei 1 975 Mrd. Euro. Darunter waren Kreditmarktverbindlichkeiten (einschließlich Kassenverstärkungskredite) von 1 112 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.9).

Gegenüber dem in der Vermögensrechnung 2018 ausgewiesenen Jahresanfangsbestand stieg das Vermögen unterjährig um 5,6 Mrd. Euro an. Ursache hierfür waren vor allem der Anstieg des Finanzvermögens um 3,8 Mrd. Euro und der sonstigen Forderungen²⁷ um 2,1 Mrd. Euro. Gegenläufig hat sich der Rückgang des Bestandes der flüssigen Mittel um 1,6 Mrd. Euro ausgewirkt.

Die Schulden des Bundes wuchsen gegenüber dem Anfangsbestand unterjährig um 59,8 Mrd. Euro an. Dies lag insbesondere an steigenden Rückstellungen für Pensions- und Beihilfeleistungen. Diese erhöhten sich im Jahr 2018 um 69,8 Mrd. Euro. Die Kreditmarktverbindlichkeiten lagen vor allem wegen gesunkener Inhaberschuldverschreibungen um 13,7 Mrd. Euro unter dem Wert vom Jahresanfang. Der Bestand an Rückstellungen für die Sanierung ökologischer Lasten erhöhte sich um 3,4 Mrd. Euro. Grund hierfür war insbesondere die Neuaufnahme einer Kostenschätzung für die Schachtanlage Asse II von 2,9 Mrd. Euro durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit.

²⁷ Dies betraf insbesondere die Darlehensforderungen gegenüber Gebietskörperschaften und sonstigen Darlehensempfängern sowie die sonstigen Geldforderungen des Bundes.

Der Anstieg der Rückstellungen für Pensions- und Beihilfeleistungen ist zum weit überwiegenden Teil auf den – wiederholten – Rückgang des Diskontsatzes um 0,33 Prozentpunkte und die damit verbundenen versicherungsmathematischen Effekte zurückzuführen. Sowohl die Pensionsrückstellungen als auch die Beihilferückstellungen werden aktuell mit einem Diskontsatz von 1,47 % berechnet. Dieser entspricht dem siebenjährigen Durchschnitt der Umlaufrenditen für börsennotierte Bundeswertpapiere mit 15- bis 30-jähriger Restlaufzeit. Im Vorjahr lag dieser Diskontsatz bei 1,80 %, im Jahr 2016 noch bei 2,15 %. Von dem Anstieg um 69,8 Mrd. Euro entfallen auf die versicherungsmathematischen Veränderungen (Diskontrate, steigende Gesundheitskosten und demografische Aspekte) 49,5 Mrd. Euro (70,9 %). Der übrige Anstieg ist insbesondere auf die im Kalenderjahr erworbenen Versorgungsansprüche zurückzuführen.

Die Standards staatlicher Doppik²⁸ 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 2,11 % für das Jahr 2018 gerechnet, lägen die Pensions- und Beihilferückstellungen um insgesamt 92,9 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 758 Mrd. Euro zum Jahresende 2018 standen Vermögenswerte von 17,5 Mrd. Euro in den Sondervermögen Versorgungsrücklage des Bundes und Versorgungsfonds des Bundes gegenüber. Diese Vermögenswerte sind damit gegenüber dem Vorjahr um 1,7 Mrd. Euro gestiegen.

Der Bundesrechnungshof erkennt die Bemühungen des BMF an, Datenqualität und Aussagekraft der Vermögensrechnung zu verbessern und diese um fehlende Positionen zu ergänzen. Hierdurch kommt es einer langjährigen Forderung des Bundesrechnungshofes nach. Jedoch ist der gegenwärtige Prozess der Buchführung, des Abschlusses der Bücher und der Gesamtrechnungslegung über das Vermögen und die Schulden fehleranfällig und aufwendig. Darüber hinaus bleibt die mittelbare Bundesverwaltung (z. B. die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt), Stiftungen oder Sozialversicherungsträger) aufgrund der derzeitigen Rechnungslegungsvorschriften unberücksichtigt. Daraus resultiert u. a., dass die überwiegende Anzahl der bundeseigenen Immobilien nicht in der Vermögensrechnung enthalten ist, obwohl die Bundesanstalt diese nach handelsrechtlichen Grundsätzen bilanziert. Der Bundesrechnungshof unterstützt das BMF in seinen Bestrebungen, die Vermögensrechnung weiter zu vervollständigen und zu verbessern. Er empfiehlt u. a. ein Konzept für die Einbeziehung von Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung zu entwickeln. Insbesondere hält er eine Einbeziehung der Bundesanstalt für zweckmäßig, die seiner Auffassung nach ohne nennenswerte bewertungsmethodische Probleme möglich wäre.

28 Vgl. Standards staatlicher Doppik Tz. 5.7.2.1.

1.12 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes

Die Haushaltsrechnung weist 25 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes (Sondervermögen) aus. Neu errichtet wurde im Haushaltsjahr 2018 das Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“. 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.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes stellen Sondervermögen eine Ausnahme vom verfassungsrechtlichen Grundsatz der Einheit des Haushalts (Artikel 110 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz) dar, mit dem eine Parzellierung des Bundeshaushaltes durch Ausweitung einer aufgabenbezogenen Fondswirtschaft ausgeschlossen werden soll. Daher ist an deren Gründung und Aufrechterhaltung 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 Energie- und Klimafonds (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 aus Sicht des Bundesrechnungshofes in den Kernhaushalt des Bundes und nicht in ein Sondervermögen.

Der Bundesrechnungshof hat Prüfungsfeststellungen zu acht wesentlichen Sondervermögen getroffen. Eine Übersicht über deren finanzwirtschaftliche Eckwerte im Jahr 2018 bietet Tabelle 1.10.

Tabelle 1.10

Übersicht über ausgewählte Sondervermögen

Sondervermögen	Zuführung aus dem Bundeshaushalt	Weitere Einnahmen	Ausgaben	Davon: Zuführung an Rücklagen	Vermögen	Schulden
	2018	2018	2018	2018	Ende 2018	Ende 2018
in Mio. Euro						
Investitions- und Tilgungsfonds	0	148	148	0	1 027	20 069
Finanzmarktstabilisierungsfonds	0	232	232	0	1 268	23 823
ERP-Sondervermögen	0	746	455	0	19 830	758
Bundeseisenbahnvermögen	5 290	1 627	6 918	0	606	30
Energie- und Klimafonds	2 800	4 198 ^a	6 998	4 468	0	0
Aufbauhilfe	0	2 861 ^a	2 861	2 218	0	0
Kommunalinvestitionsförderungs fonds	0	6 373 ^a	6 373	5 698	0	0
Digitale Infrastruktur	2 400	0	2 400	2 400	0	0

Erläuterungen:

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.²⁹ Damit finanzierte der Bund in den Jahren 2009 bis 2011 zusätzliche Maßnahmen zur Stützung der Konjunktur im Umfang von 19,95 Mrd. Euro. 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 2018 die finanziellen Belastungen des Sondervermögens ausschließlich auf Zinszahlungen (148,0 Mio. Euro). Diesen Ausgaben standen Einnahmen aus der Erstattung und Verzinsung von nicht zweckgerecht verwendeten Fördermitteln (2,6 Mio. Euro) sowie Krediteinnahmen von 145,5 Mio. Euro gegenüber.

²⁹ 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).

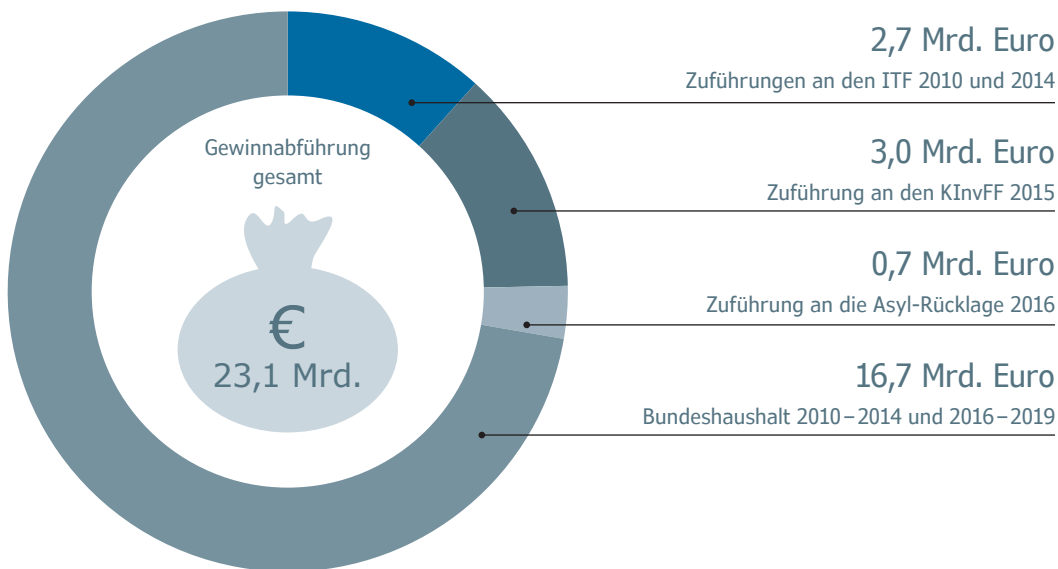
Zur Tilgung der Verbindlichkeiten des Sondervermögens sah das Errichtungsgesetz vor, ab dem Jahr 2010 auf den Anteil des Bundesbankgewinns zurückzugreifen, der über einen im Bundeshaushalt veranschlagten Sockelbetrag zur Haushaltsfinanzierung hinausgeht.³⁰ Ziel dieser Regelung war es, eine „verlässliche Perspektive zur vollständigen Tilgung der Verbindlichkeiten [...] in einem überschaubaren Zeitraum zu eröffnen“.³¹ 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 (vgl. Abbildung 1.10). Hauptursächlich hierfür waren die in den jeweiligen Bundeshaushalten³² 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 Finanzierung von Belastungen im Zusammenhang mit der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen (Asyl-Rücklage).

Abbildung 1.10

Tilgung des ITF aus den Bundesbankgewinnen

Gewinnabführung der Deutschen Bundesbank zur Tilgung des ITF und zu anderen Zwecken im Zeitraum 2010 bis 2019



30 § 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.

31 Gesetzesbegründung zu § 6 ITFG, Bundestagsdrucksache 16/11740.

32 Kapitel 6002 Titel 121 04: Anteil des Bundes am Reingewinn der Deutschen Bundesbank.

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.³³ Dementsprechend legte das Haushaltsgesetz 2014 fest, dass ein sich im Bundeshaushalt ergebender 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 2018 der Asyl-Rücklage zugeführt.

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. Stattdessen steigen seit dem Haushaltsjahr 2016 sowohl die Schulden als auch das negative Eigenkapital stetig an (vgl. Tabelle 1.11). Angesichts der prognostizierten ungünstigeren gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen ist zu befürchten, dass der in Aussicht gestellte zügige Schuldenabbau im ITF sich auf unbestimmte Zeit hinauszögern wird.

Tabelle 1.11

Entwicklung des Vermögens, der Schulden und des negativen Eigenkapitals

Jahr	Vermögen Stand. 31.12.	Schulden Stand 31.12.	Eigenkapital Stand 31.12
	in Mio. Euro		
2009	1 159,3	7 261,9	-6 102,6
2010	2 327,8	14 440,9	-12 113,1
2011	3 043,5	22 450,3	-19 406,8
2012	2 201,7	21 950,3	-19 748,6
2013	1 814,4	21 990,8	-20 176,4
2014	2 431,3	20 914,2	-18 482,8
2015	3 650,2	21 933,2	-18 283,1
2016	1 081,4	19 803,2	-18 721,7
2017	1 043,0	19 937,8	-18 894,8
2018	1 027,0	20 068,8	-19 041,8

33 Vgl. Gesetzesbegründung zu § 6 ITFG, Bundestagsdrucksache 16/11740.

1.12.2 Finanzmarktstabilisierungsfonds

Grundlagen

Der Finanzmarktstabilisierungsfonds (FMS) wurde am 17. Oktober 2008 mit Inkrafttreten des Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetzes (FMStFG) errichtet. Der FMS hat kein eingezahltes Eigenkapital. Der Bund stellt über die Finanzagentur die für Stabilisierungsmaßnahmen erforderlichen Mittel im Wege einer Proportionalfinanzierung bereit. Dem FMS als Sondervermögen des Bundes standen im Jahr 2018 nach dem FMStFG Kreditermächtigungen für Rekapitalisierungsmaßnahmen und Risikoübernahmen von bis zu 70 Mrd. Euro zur Verfügung; davon 30 Mrd. Euro nur mit Einwilligung des Haushaltsausschusses. Neue Stabilisierungsmaßnahmen sind seit Januar 2016 nicht mehr zulässig. Die Schulden des FMS werden im Bundesanzeiger halbjährlich unter „Stand der Schuld der Bundesrepublik Deutschland“ und auf der Internetseite der Finanzagentur ausgewiesen.

Zweck des FMS ist die Stabilisierung des Finanzmarktes durch Hilfen für Banken zur Überwindung von Liquiditätsengpässen und zur Stärkung der Eigenkapitalbasis. Der FMS erzielte daraus Provisionseinnahmen und Dividenden. Neben Kapitalmaßnahmen und Garantien konnten Abwicklungsanstalten (sog. Bad Banks) errichtet werden. Diese übernehmen und verwerten die Risikopositionen von in Schieflage geratenen Instituten. Als solche wurde die Erste Allgemeine Abwicklungsanstalt AöR (EAA) für Risikopositionen und nichtstrategienotwendige Geschäftsbereiche, insbesondere der WestLB, gegründet. Die WestLB firmiert mittlerweile als Portigon AG. Für Risikopositionen der Hypo Real Estate-Gruppe wurde die FMS Wertmanagement AöR (FMS-WM) gegründet. Der FMS gliedert die Liquiditätsengpässe und Verluste der FMS-WM sowie nachrangig Verluste der EAA aus. Der FMS konnte bis zum 31. Dezember 2015 solche Maßnahmen gewähren.

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.

Der FMS wurde bis zum Jahresende 2017 von der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (FMSA) verwaltet. Danach übernahm die Finanzagentur die Verwaltung des FMS. Die FMSA überwacht nach § 8a Absatz 2 FMStFG die Abwicklungsanstalten. Die Finanzagentur ist mit ihrer Trägerschaft beliehen.

Das parlamentarische Bundesfinanzierungsgremium hat seit dem 1. Januar 2018³⁴ umfassende Informationsrechte gegenüber dem FMS und den begünstigten Unternehmen. Das BMF unterrichtet das Gremium in geheimen Sitzungen zu allen Fragen, die den FMS betreffen.

34 § 10a FMStFG i. V. m. § 3 Bundesschuldenwesengesetz.

Ergebnis des Geschäftsjahres 2018

Der FMS schloss das Jahr 2018 mit einem Jahresfehlbetrag von 1,51 Mrd. Euro ab, nachdem er im Vorjahr einen Überschuss von 1,46 Mrd. Euro erzielt hatte. Der Fehlbetrag geht im Wesentlichen auf die Abschreibung der Beteiligung an der Commerzbank AG zurück. Die Beteiligung von 15,6 % (195,3 Millionen Aktien) war zum Jahresende 2018 gegenüber dem Vorjahr 1,31 Mrd. Euro weniger wert. Der Kurs der Aktie lag bei 5,78 Euro.

Die Kapitalhilfen für Institute waren Ende des Jahres 2010 mit 29,4 Mrd. Euro auf dem höchsten Stand und beliefen sich zum Jahresende 2018 auf 14,6 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.12).

Tabelle 1.12

Ausstehendes Volumen der gewährten Kapitalhilfen

Institut	Kapitalhilfe FMS ^a	Bilanzwert zum 31.12.2018
	in Mrd. Euro	
Commerzbank AG	5,1	1,13
Hypo Real Estate Holding GmbH (HRE) ^b	7,6	0,09
Portigon AG (ehemals WestLB AG)	2,0	0,0
Gesamt	14,6	1,22

Erläuterungen:

a Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen.

b Außerdem übertrug die HRE dem FMS im Jahr 2019 eine Beteiligung an der pbb Deutsche Pfandbriefanstalt AG im Wert von rund 41 Mio. Euro. Der Wert dieser Beteiligung ist in der Tabelle im Bilanzwert zum 31.12.2018 der HRE nicht enthalten.

Quelle: Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung/Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH, Historischer Überblick über die Maßnahmen des Finanzmarktstabilisierungsfonds, Stand: 31. Dezember 2018.

Es sind Zinsaufwendungen von 214,1 Mio. Euro angefallen. Sie sind damit gegenüber dem Vorjahr um 4,1 Mio. Euro gesunken. Der nicht durch Vermögen gedeckte Fehlbetrag des FMS hat sich durch den Jahresfehlbetrag 2018 auf 22,6 Mrd. Euro erhöht. Er lag im Vorjahr bei 21,0 Mrd. Euro. Der FMS wies zum Jahresende 2018 Schulden von 23,8 Mrd. Euro aus. Der Kreditermächtigungsrahmen wurde zum Jahresende 2018 mit 24,4 Mrd. Euro ausgeschöpft.

Ausblick

Umfang und Zeitpunkte, zu denen der FMS und damit der Bundeshaushalt letztendlich für Maßnahmen zur Stabilisierung der Finanzmärkte in Anspruch genommen werden, sind derzeit nicht absehbar. Sie hängen im Wesentlichen davon ab, wie der Ausstieg aus den Beteiligungen des FMS an der Commerzbank AG, der Hypo Real Estate Holding GmbH und der pbb Deutsche Pfandbriefbank AG gestaltet wird und mit welchem Ergebnis die beiden Abwicklungsanstalten ihre Portfolios abwickeln.

Bis Ende 2018 hatten die EAA ihren Bank- und Handelsbestand zu Nominalwerten um 85 % und die FMS-WM um 60 % zurückgeführt. Der Saldo aus stillen Lasten und stillen Reserven aus Wertpapieren und Derivaten betrug bei der FMS-WM 17,6 Mrd. Euro. Im Vorjahr waren es 16,8 Mrd. Euro. Positionen gegenüber Schuldern in Italien sind das mit Abstand größte Konzentrationsrisiko im Portfolio der FMS-WM. Aus der Tätigkeit der EAA ist derzeit, auch wegen der nachrangigen Haftung, nicht damit zu rechnen, dass der FMS in Anspruch genommen werden wird.

Die bestehenden Rahmenbedingungen erschweren es den Abwicklungsanstalten, den Geschäftsbetrieb auf Dauer wirtschaftlich zu betreiben. Risikokonzentrationen der Portfolios steigen durch zunehmend schwer verwertbare Positionen. Die Kosten können nicht in gleichem Maß gesenkt werden, wie das Portfolio abgebaut wird. Auch ist die Situation im Wettbewerb um qualifiziertes Personal schwierig.

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 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 mittlere Unternehmen durch die Bereitstellung von Beteiligungskapital unterstützen.

Das ERP-Sondervermögen darf keine eigenen Kredite am Markt aufnehmen. Im Jahr 2018 leistete es Auszahlungen von 267,5 Mio. Euro, um in früheren Jahren ausgereichte sowie neu gewährte Förderdarlehen zu verbilligen. Auf die im Jahr 2018 neu abgeschlossenen Förderkredite entfielen davon 43,5 Mio. Euro. Das ERP-Sondervermögen blieb damit auch weiterhin deutlich unter der Förderleistung von 347,4 Mio. Euro für das Jahr 2018 (-79,9 Mio. Euro), die bei der Neuordnung des Sondervermögens im Jahr 2007³⁵ als jährliche Zielgröße festgelegt worden war.

Nach der vom BMWi für das ERP-Sondervermögen erstellten Bilanz erhöhte sich der Vermögensbestand zum 31. Dezember 2018 um 0,8 Mrd. Euro auf 19,1 Mrd. Euro netto. Das Vermögen lag damit um 3,7 Mrd. Euro (24 %) über dem fortge-

35 300 Mio. Euro im Jahr 2007, für die Folgejahre in Höhe der Inflationsraten fortgeschrieben.

schriebenen Gegenwertaufkommen³⁶ von 15,3 Mrd. Euro. Da der Vermögensbestand das Gegenwertaufkommen überschreitet, hat das BMWi den gesetzlichen Auftrag zum Vermögenserhalt erfüllt.

Das BMWi hat die bereits in früheren Jahren vom Bundesrechnungshof angemerkte Unterauslastung des ERP-Förderpotenzials in der KfW zum Anlass genommen, gemeinsam mit der KfW das ERP-Förderpotenzial zu verbessern. So soll das KfW-Engagement bei der Wagniskapital- und Beteiligungsfinanzierung verstärkt werden. Dazu wurde im Jahr 2018 die Beteiligungsgesellschaft KfW Capital gegründet, die von ihrer Struktur her Beteiligungs- und Mezzaninfinanzierungen beihilfefrei ermöglichen soll, gegebenenfalls auch unter Beteiligung privater Investoren.

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 Deutschen Bahn AG (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 2018

Das BEV hatte im Jahr 2018 Ausgaben von 6,9 Mrd. Euro.³⁷ Es erzielte eigene Einnahmen von 1,3 Mrd. Euro. Sie stammen im Wesentlichen aus der Personalkostenerstattung der DB AG für ihr zugewiesene Beamtinnen und Beamte. Der Fehlbedarf von 5,3 Mrd. Euro wurde aus dem Bundeshaushalt gedeckt. Im Haushalt 2019 sind hierfür erneut 5,3 Mrd. Euro vorgesehen. Als Gesamtausgaben des BEV sind 7,0 Mrd. Euro veranschlagt.

Im Jahr 2018 zahlte das BEV 3,5 Mrd. Euro Versorgungsbezüge an 145 422 Versorgungsberechtigte. Seit Beginn der Bahnreform im Jahr 1994 ging die Zahl der Versorgungsberechtigten um 96 057 Personen und damit um 39,8 % zurück. Die zum 31. Dezember 2018³⁸ ausgewiesenen Aktiva des BEV von 606,2 Mio. Euro umfassen im Wesentlichen:

- Immobilien (274,9 Mio. Euro),
- Finanzanlagen (9,9 Mio. Euro) und
- aktive Rechnungsabgrenzung für die Januarbezüge (306,7 Mio. Euro).

36 Dies ist der Wert des Sondervermögens im Jahr 1959 unter Berücksichtigung der Preisentwicklung bis zum Jahr 2018.

37 Darin sind 0,3 Mrd. Euro Ausgaben für Rentenleistungen für die Renten-Zusatzversicherung der Knappschaft Bahn-See enthalten.

38 Vgl. S. 48 der Vermögensrechnung.

Der Wert des Immobilienbestandes des BEV verringerte sich von 3,4 Mrd. Euro im Jahr 2000 auf 274,9 Mio. Euro im Jahr 2018. 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 weiter zu verringern.

Aufwandsersatzungen der DB AG

Die Beamtinnen und Beamten des BEV wurden im 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 Arbeitnehmer erbringen müsste. Die Zahl der zugewiesenen Beamtinnen und Beamten ist über 20 Jahre nach der Bahnreform von 116 885 auf 23 270 zurückgegangen. Insgesamt sind dies 80,1 % 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 einem Beschluss vom November 2016 u. a. auf, einen Gesetzentwurf einzubringen, der sicherstellt, dass die DB AG keine neuen Anträge nach dem DBGrG zur Erstattung von Personalkosten aufgrund von Rationalisierungsmaßnahmen geltend machen kann. Dieser Gesetzentwurf liegt dem Parlament bis heute nicht vor. Die DB AG konnte so ihre Antragspraxis fortsetzen und ihre Personalkostenerstattung an das BEV um zweistellige Millionenbeträge mindern. Nach dem Willen des Parlaments hätte sie ab dem Jahr 2017 dafür selbst aufkommen müssen.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) aufgefordert, das Gesetzgebungsverfahren mit Nachdruck anzustoßen und die Durchführungsvereinbarung nicht mehr anzuwenden. Außerdem hat er das BMVI an seine Zusage erinnert, den Gesetzentwurf im Jahr 2019 einbringen zu wollen.

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 einen Stand erreicht habe, der eine eigene Organisationseinheit nicht mehr rechtfertige. Die derzeitige Aufgabenwahrnehmung durch das BEV sei aus sachlichen und wirt-

schaftlichen 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 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).

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, vertritt das BMVI die Auffassung, dass nur der Immobilienbereich des BEV betroffen sei. Es hat angekündigt, lediglich zur Aufgabenentwicklung im Immobilienbereich des BEV und nicht über die Aufgabenabwicklung des gesamten BEV zu berichten. Der Bundesrechnungshof hält dies für unzureichend.

1.12.5 Energie- und Klimafonds

Im Zuge des langfristig angelegten Klimakonzeptes der Bundesregierung wurde zum 1. Januar 2011 das Sondervermögen Energie- und Klimafonds (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 (CO₂-Emissionshandel). Die im Jahr 2018 erzielten Preise für CO₂-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.³⁹ Für das Jahr 2018 sah das Haushaltsgesetz hierfür eine Zuweisung von 2,8 Mrd. Euro vor. Die Gesamtausgaben des EKF für Investitionen sowie Zuweisungen und Zuschüsse erhöhten sich gegenüber dem

³⁹ Artikel 1 des Gesetzes zur Änderung von Gesetzen über Sondervermögen des Bundes vom 22. Dezember 2014, BGBl I, S. 2431.

Vorjahr um 0,5 Mrd. auf 2,5 Mrd. Euro. Die Rücklage, bestehend aus Ausgabeermächtigungen, erhöhte sich um 2,9 Mrd. Euro und betrug zum Jahresende 4,5 Mrd. Euro.

Der Bundesrechnungshof hatte in den Vorjahren bereits mehrfach seine Bedenken hinsichtlich der Einrichtung des Sondervermögens dargelegt.⁴⁰ Für ihn ist es unverändert nicht ersichtlich, dass die teilweise Ausgliederung der Haushaltsmittel in den EKF zu einer besseren Aufgabenerfüllung und effizienteren Bewirtschaftung führt.

So werden mehrere Förderbereiche nicht nur aus dem EKF, sondern auch aus diversen Einzelplänen des Bundeshaushaltes über ähnliche oder gleichlautende Titel finanziert. Das BMF hat zwar im Wirtschaftsplan 2019 die parallele Bewirtschaftung von Titeln sowohl im EKF als auch im Haushalt in einzelnen Fällen aufgehoben. Der Bundesrechnungshof sieht hierin einen ersten Schritt zur Auflösung doppelter Finanzierungsstrukturen. Gleichwohl sind die nicht mehr parallel bewirtschafteten Titel mit einem Anteil von 9 % am Gesamtvolumen des EKF finanziell eher unbedeutend. Für einen wirtschaftlichen, transparenten und koordinierten Mitteleinsatz wäre es förderlicher, sämtliche Mittel im Bundeshaushalt zu etatisieren und deren Verwendung in der Haushaltsrechnung des Bundes nachzuweisen. Dies würde zudem die Kontrolle des Parlaments erleichtern.

Auch die Unsicherheit der Einnahmen des EKF aus der Versteigerung von CO₂-Zertifikaten bestärkt den Bundesrechnungshof in seiner kritischen Auffassung bezüglich des Sondervermögens. Diese Einnahmen sind seit Jahren unstetig und unterliegen erheblichen Schwankungen, was eine solide Haushaltsplanung des Sondervermögens erschwert. So schwankte der Preis je Zertifikat im Jahr 2018 zwischen 7,79 und 22,51 Euro. Preis- und Mengenschwankungen der Zertifikate könnten im Bundeshaushalt besser ausgeglichen werden.

Darüber hinaus spricht die im Laufe der Jahre veränderte Einnahmenstruktur des EKF gegen die Konstruktion des Sondervermögens. Mit der Einführung jährlicher Bundeszuschüsse wurde das ursprüngliche Ziel nicht erreicht, die Ausgaben des EKF ausschließlich über Klimaabgaben zu finanzieren. Stattdessen findet nun eine erhebliche Finanzierung des EKF aus dem allgemeinen Haushalt statt. Die Planung für die Jahre 2019 bis 2022 zeigt, dass der EKF sich in diesen Jahren hauptsächlich über jährliche Bundeszuschüsse finanzieren soll. Vor diesem Hintergrund sieht der Bundesrechnungshof unverändert keine Notwendigkeit, den EKF aufrecht zu erhalten.

Das BMF will am EKF als Sondervermögen festhalten. Das Handlungsfeld des Sondervermögens – die Energiewende und die Klimaschutzpolitik – habe an Bedeutung noch weiter zugenommen. Dies rechtfertige den Fortbestand eines Sondervermögens, das weitgehend losgelöst von sonstigen Ressortinteressen ener-

40 Stellungnahme des Bundesrechnungshofes vom 4. Juni 2012 zur Öffentlichen Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2012, Nummer III. Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2018 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes (Bundestagsdrucksache 19/5500 vom 12. November 2018) Nr. 1.12.5.

gie- und klimapolitisch wirksame Ausgaben bündele und transparent ausweise. Das BMF sei aber bestrebt, verbleibende Doppelstrukturen in den Einzelplänen und den Sondervermögen über das bereits umgesetzte Maß hinaus im Einvernehmen mit den bewirtschaftenden Ressorts zu beseitigen.

Der Bundesrechnungshof erkennt die Bedeutung der Energiewende und des Klimaschutzes an. Er teilt aber nicht die Auffassung, dass dieses Argument allein ein Sondervermögen rechtfertigt, dass sich vorrangig aus dem Bundeshaushalt finanziert.

1.12.6 Sondervermögen „Aufbauhilfe“

Der nationale Solidaritätsfonds „Aufbauhilfe“ wurde im Juli 2013 errichtet. Aus ihm werden Hilfen zur Beseitigung der im Zeitraum vom 18. Mai 2013 bis zum 4. Juli 2013 durch ein schweres überregionales Hochwasser entstandenen, nicht versicherten Schäden finanziert.

Der Fonds ist bei seiner Errichtung im Jahr 2013 vom Bund mit Haushaltsmitteln von 8 Mrd. Euro ausgestattet worden. 1,5 Mrd. Euro waren gemäß Errichtungsgesetz für die Wiederherstellung der vom Hochwasser betroffenen Infrastruktur des Bundes vorgesehen, 6,5 Mrd. Euro für die Beseitigung von Hochwasserschäden in den Ländern.

Der tatsächliche Mittelabfluss blieb bisher hinter den Annahmen zurück. Insgesamt wurden 4 Mrd. Euro bis Ende des Jahres 2018 aus dem Sondervermögen für Projekte verausgabt, davon 600 Mio. Euro im Jahr 2018.

Der Bund kann gemäß § 4 Absatz 6 Aufbauhilfefonds-Errichtungsgesetz ihm zur Verfügung stehende und nicht benötigte Mittel bis zu 1,5 Mrd. Euro aus dem Fonds an den Bundeshaushalt abführen. Er hat von dieser Möglichkeit bereits mit 1,2 Mrd. Euro Gebrauch gemacht.

Sofern auch die Länder ihren Anteil nicht in vollem Umfang benötigen, kann der Bund gemäß § 4 Absatz 7 Aufbauhilfefonds-Errichtungsgesetz hiervon bereits vor der Schlussabrechnung des Fonds bis zu 1 Mrd. Euro im Bundeshaushalt vereinnahmen. Auch diese Möglichkeit hat der Bund mit 537 Mio. Euro bereits genutzt.

1.12.7 Kommunalinvestitionsförderungsfonds

Grundlagen

Die rechtlichen Grundlagen für das Sondervermögen „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ (KInvFF) bilden folgende Bestimmungen:

- Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ (KInvFErrG) vom 24. Juni 2015⁴¹, zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften (FANeuReG) vom 14. August 2017⁴²;
- Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen – Kommunalinvestitionsförderungsgesetz – (KInvFG)⁴³ vom 24. Juni 2015, zuletzt geändert durch Artikel 7 FANeuReG;
- Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern zur Durchführung des KInvFG vom 20. August 2015;
- Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern zur Durchführung von Kapitel II des KInvFG – Finanzhilfen zur Verbesserung der Schulinfrastruktur finanzschwacher Kommunen nach Artikel 104c Grundgesetz – vom 20. Oktober 2017.

Finanzausstattung und Zweck des Sondervermögens

Der Bund stattete das Sondervermögen in den Jahren 2015 und 2016 jeweils mit einem Betrag von 3,5 Mrd. Euro aus. Die haushaltsrechtlichen Ermächtigungen hierzu wurden durch die Nachtragshaushalte 2015 und 2016 geschaffen. Das damit insgesamt zur Verfügung stehende Fondsvermögen von 7,0 Mrd. Euro dient dem Zweck, den Ländern Finanzhilfen

- zur Stärkung der Investitionstätigkeit finanzschwacher Kommunen nach Artikel 104b Grundgesetz⁴⁴ sowie
 - zur Verbesserung der Schulinfrastruktur finanzschwacher Kommunen nach Artikel 104c Grundgesetz⁴⁵
- zu gewähren.

Jahresabschluss

Die Einnahmen und Ausgaben des Sondervermögens werden in einem Wirtschaftsplan dargestellt, der als Anlage zum Einzelplan 60 enthalten ist. Entsprechend der gesetzlichen Vorgabe in § 5 Absatz 1 KInvFErrG ergibt sich für das Haushaltsjahr 2018 ein in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichenes Bild (vgl. Tabelle 1.13).

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

42 Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften (FANeuReG) vom 14. August 2017, BGBl. I, S. 3122, 3127;

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

44 Vgl. KInvFG Kapitel I.

45 Vgl. KInvFG Kapitel II.

Tabelle 1.13

Jahresabschluss 2018

Titel	Zweckbestimmung	Soll 2018	Ist 2018
		in Mio. Euro	
Einnahmen			
334 01	Zuführungen des Bundes	-	-
359 01	Entnahme aus Rücklagen	-	6 373,5
Summe der Einnahmen		-	6 373,5
Ausgaben			
882 01	Finanzhilfen gemäß § 3 KInvFG	-	656,5
882 02	Finanzhilfen gemäß § 10 KInvFG	-	19,3
919 01	Zuführung an die Rücklage	-	5 697,6
Summe der Ausgaben		-	6 373,5

Mittelabruf der Länder im Haushaltsjahr 2018

Im Haushaltsjahr 2018 riefen die Länder Mittel in Höhe von insgesamt 676 Mio. Euro ab. Davon entfielen 656,5 Mio. Euro auf Finanzhilfen gemäß § 3 KInvFG (Titel 882 01 – Infrastrukturprogramm) und 19,3 Mio. Euro auf die Finanzhilfen nach § 10 KInvFG (Titel 882 02 – Schulsanierungsprogramm). Für die Finanzhilfen nach dem Infrastrukturprogramm stellt sich der Mittelabfluss wie folgt dar:

Tabelle 1.14

Mittelabfluss beim Infrastrukturprogramm in den Jahren 2015 bis 2018^a

Bundes- land	Programm- anteil	Haushaltsjahr 2015	Haushaltsjahr 2016	Haushaltsjahr 2017	Haushaltsjahr 2018	Summe 2015–2018	Gesamtin- anspruchnahme
	in Mio. Euro						in %
BW	247,7	0,0	13,3	52,7	68,9	134,9	54,5
BY	289,2	0,0	1,3	40,1	63,8	105,2	36,4
BE	137,8	0,0	30,2	36,7	17,3	84,2	61,1
BB	107,9	0,0	2,4	16,4	28,5	47,3	43,8
HB	38,8	0,0	2,7	7,2	6,7	16,6	42,8
HH	58,4	0,0	1,8	20,7	15,4	37,9	64,9
HE	317,1	0,0	2,3	20,8	52,8	75,9	23,9
MV	79,3	0,0	0,0	0,0	6,0	6,0	7,6
NI	327,5	0,3	26,7	58,3	54,8	140,1	42,8
NW	1 125,6	0,0	52,8	149,3	216,5	418,6	37,2
RP	253,2	0,0	4,4	17,5	13,7	35,6	14,1
SL	75,3	0,0	0,0	7,9	7,6	15,5	20,6
SN	155,8	0,0	0,0	14,4	40,9	55,3	35,5
ST	110,9	0,0	0,6	12,5	31,9	45,0	40,6
SH	99,5	0,0	1,3	10,4	9,9	21,6	21,7
TH	75,8	0,0	6,5	15,2	21,9	43,6	57,5
Gesamt	3 500,0	0,3	146,3	480,1	656,6	1 283,3	36,7

Erläuterung:

a Differenzen durch Rundungen.

Quelle: Daten vom BMF.

Das über die bisherige Laufzeit jährlich gestiegene Abrufvolumen macht deutlich, dass die Finanzhilfen nachgefragt werden und die zu Beginn der Startphase des Programms bestehenden Hemmnisse für den Mittelabruf, wie Kapazitätsengpässe und Planungsvorläufe, mittlerweile überwunden worden sind. Diese Erkenntnis wird durch die nachfolgende Tabelle (Tabelle 1.15) untermauert, in der die vorgesehenen Vorhaben zum Stand 30. Juni 2018 wiedergegeben sind. Hiernach waren für diesen Stichtag sogar 93 % der Finanzhilfen, d. h. 3 271 Mio. Euro von 3 500 Mio. Euro, mit Vorhaben unterlegt.

Tabelle 1.15

Vorhabenplanung beim Infrastruktur- und beim Schulsanierungsprogramm

Bundesland	Infrastrukturprogramm (Kap. I)			Schulsanierungsprogramm (Kap. II)		
	Programm- anteil	Vorgesehene Vorhaben (Stand: 30. Juni 2018)		Programm- anteil	Gebundene Mittel (Stand: 31. März 2018)	
		in Mio. Euro	in %		in Mio. Euro	in %
BW	247,7	246,1	99,3	251,2	251,2	100,0
BY	289,2	289,2	100,0	293,0	0,0	0,0
BE	137,8	131,7	95,5	140,4	0,0	0,0
BB	107,9	107,6	99,6	102,4	0,0	0,0
HB	38,8	38,8	99,9	42,4	42,4	100,0
HH	58,4	57,1	97,8	61,4	61,4	100,0
HE	317,1	309,5	97,6	330,0	0,0	0,0
MV	79,3	73,2	92,4	75,2	0,0	0,0
NI	327,5	327,5	100,0	288,8	0,0	0,0
NW	1 125,6	942,6	83,7	1 120,6	36,0	3,2
RP	253,2	250,8	99,0	256,6	35,8	13,9
SL	75,3	75,3	100,0	72,0	0,0	0,0
SN	155,8	155,8	100,0	177,9	0,0	0,0
ST	110,9	108,2	97,6	116,4	0,0	0,0
SH	99,5	87,1	87,5	99,7	0,0	0,0
TH	75,8	70,5	93,0	71,8	0,0	0,0
Gesamt	3 500,0	3 270,9	93,5	3 500,0	426,8	12,2

Quelle: Daten vom BMF.

Für die Finanzhilfen nach dem Schulsanierungsprogramm stellt sich der Mittelabfluss wie folgt dar:

Tabelle 1.16

Finanzhilfen nach dem Schulsanierungsprogramm

Bundesland	Programmanteil	Haushaltsjahr 2017	Haushaltsjahr 2018	Summe 2017–2018	Gesamtinanspruchnahme
	in Mio. Euro				in %
BW	251,2	0,0	0,0	0,0	0,0
BY	293,0	0,0	0,0	0,0	0,0
BE	140,4	0,0	0,0	0,0	0,0
BB	102,4	0,0	0,0	0,0	0,0
HB	42,4	0,0	1,0	1,0	2,3
HH	61,4	0,0	0,0	0,0	0,0
HE	330,0	0,0	0,9	0,9	0,3
MV	75,2	0,0	0,0	0,0	0,0
NI	288,8	0,0	2,2	2,2	0,8
NW	1 120,6	0,0	14,4	14,4	1,3
RP	256,6	0,0	0,0	0,0	0,0
SL	72,0	0,0	0,0	0,0	0,0
SN	177,9	0,0	0,0	0,0	0,0
ST	116,4	0,0	0,0	0,0	0,0
SH	99,7	0,0	0,0	0,0	0,0
TH	71,8	0,0	0,9	0,9	1,2
Gesamt	3 500,0	0,0	19,3	19,3	0,6

Quelle: Daten vom BMF.

Die zur Verfügung stehenden Finanzhilfen für das Schulsanierungsprogramm (§ 10 KInvFG, Titel 882 02) sind nur von fünf Ländern beansprucht worden. Mit 0,55 % ist die Abrufquote noch sehr gering. Im Unterschied dazu, weist Tabelle 1.15 u. a. aus, dass zum 31. März 2018 von der Gesamtsumme des Programms mehr als 12 % der Finanzhilfen „gebunden“ waren, d. h. die zugrundeliegenden Maßnahmen waren bereits beantragt, bewilligt oder abgeschlossen. Ursächlich für den geringen Mittelabruf ist, dass die rechtlichen Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der Finanzhilfen erst im Frühjahr 2018 abschließend vorlagen. Denn die jeweiligen Kriterien der Länder für die Auswahl der für eine Förderung in Frage kommenden Kommunen waren im Einvernehmen mit dem BMF festzulegen.

Die bislang nicht verausgabten Haushaltsmittel wurden in Übereinstimmung mit den Vorgaben des Wirtschaftsplans einer Rücklage zugeführt (Titel 919 01). Damit ist sichergestellt, dass das Sondervermögen seinen Zweck auch in den folgenden Jahren erfüllen kann.

Ungeachtet dessen hält der Bundesrechnungshof an seiner grundsätzlichen – und schon mehrfach geäußerten – Kritik an der Errichtung von Sondervermögen fest, deren Hauptzweck darin besteht, Ausgaben „buchmäßig“ um Jahre nach vorn zu ziehen.

1.12.8 Sondervermögen Digitale Infrastruktur (Digitalfonds)

Der Gesetzgeber schuf mit dem *Gesetz zur Errichtung des Sondervermögens „Digitale Infrastruktur“* (DIFG) vom 17. Dezember 2018 die rechtliche Grundlage für den Digitalfonds. Das Gesetz trat am 1. Dezember 2018 in Kraft. Mit dem Sondervermögen werden folgende Zwecke verfolgt:

- Förderung von Institutionen zur unmittelbaren Unterstützung des Ausbaus von Gigabitnetzbetrieben insbesondere im ländlichen Raum;
- Leistung von Finanzhilfen an die Länder für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden in die bildungsbezogene digitale Infrastruktur für Schulen („Digitalpakt Schule“).

Dem Sondervermögen fließen die Einnahmen des Bundes aus der Bereitstellung von Mobilfunklizenzen (5G) zu, die im Frühjahr 2019 im Rahmen einer Frequenzauktion vergeben wurden. Das Auktionsergebnis nach 497 Runden beläuft sich auf 6,5 Mrd. Euro. Unabhängig von diesen Einnahmen erhielt das Sondervermögen bereits im Jahr 2018 eine steuerfinanzierte Zuweisung aus dem Bundeshaushalt von 2,4 Mrd. Euro zur Anschubfinanzierung von Fördermaßnahmen. Diese Mittel stehen dem Sondervermögen 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. Mit der gewährten Anschubfinanzierung verfolgte die Bundesregierung das Ziel, unverzüglich nach Inkrafttreten des DIFG mit der Förderung des Gigabitnetzausbaus und der Umsetzung des Digitalpaktes Schule beginnen zu können.⁴⁶

Alle Einnahmen und Ausgaben des Sondervermögens sind in einem jährlichen Wirtschaftsplan zu veranschlagen. Der Wirtschaftsplan 2018 lag dem DIFG als Anlage bei. Für das Haushaltsjahr 2018 ergibt sich folgender Jahresabschluss (vgl. Tabelle 1.17):

⁴⁶ Vgl. Gesetzesbegründung zu § 4 DIFG.

Tabelle 1.17

Jahresabschluss des Digitalfonds 2018

Titel Tgr.	Zweckbestimmung	Soll 2018	Ist 2018
		in Mio. Euro	
Einnahmen			
119 99	Vermischte Verwaltungseinnahmen	–	–
129 01	Einnahmen aus der Vergabe von Frequenzen	–	–
211 01	Zuweisung aus dem Bundeshaushalt nach § 4 DIFG	2 400	2 400
359 01	Entnahme aus der Rücklage für Gigabitnetzausbau	–	–
359 02	Entnahme aus der Rücklage für Digitalpakt Schule	–	–
Gesamteinnahmen		2 400	2 400
Ausgaben			
Tgr. 01	Förderung von Investitionen zur unmittelbaren Unterstützung des Ausbaus von Gigabitnetzen	–	–
Tgr. 02	Finanzhilfen an die Länder für gesamtstaatlich bedeutende Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) in die bildungsbezogene digitale Infrastruktur für Schulen	–	–
919 01	Zuführung an die Rücklage Gigabitnetzausbau	1 680	1 680
919 02	Zuführung an die Rücklage für Digitalpakt Schule	720	720
Gesamtausgaben		2 400	2 400

Da das DIFG erst am 1. Dezember 2018 in Kraft trat, konnte die Zuweisung aus dem Bundeshaushalt an das Sondervermögen erst gegen Ende des Jahres 2018 vorgenommen werden. Ihre Verwendung zulasten der im Wirtschaftsplan ausgewiesenen operativen Titel schied aus Zeitgründen aus. Die der Zuweisung zugeordnete Funktion einer Anschubfinanzierung kam folglich im Haushaltsjahr 2018 nicht zum Tragen. Dies wirft die Frage nach der Notwendigkeit einer Zuweisung an das Sondervermögen bereits im Bundeshaushalt 2018 auf. Um eine zweckentsprechende Mittelverwendung in den Folgejahren sicherzustellen, wurde die Zuweisung unter Beachtung des in § 6 Absatz 4 DIFG festgelegten Verteilungsschlüssels in voller Höhe zur Rücklagenbildung genutzt. Danach sind 70 % der Einnahmen des Sondervermögens für den Gigabitnetzausbau und 30 % für den Digitalpakt Schule einzusetzen.

1.13 Bundesbetriebe und behördeneigene Kantinen

Das BMF hat der Haushaltsrechnung unter Nr. 3.3 eine Übersicht über die Jahresabschlüsse der Bundesbetriebe beigefügt (§ 85 Nr. 3 BHO).

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. Der letzte Bundesbetrieb, die Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Verwertungsstelle), ist mit Ablauf des Haushaltsjahres 2018 abgewickelt worden.

Tabelle 1.18

Bundesbetriebe und Kantinen⁴⁷

Bundesbetriebe und Kantinen	Bestand 01.01.2018	Bestand 31.12.2018
	in Euro	
Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Verwertungsstelle)	2 016 521	0
Behördeneigene Kantinen		
Einzelplan 09	-16 040	20 383
Einzelplan 14	5 356 601	4 606 774

⁴⁷ Vgl. Gesetzesbegründung zu § 4 DIFG.