

## **Allgemeiner Teil**

### **1 Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2015**

#### **1.0**

*Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung seiner Prüfungsämter die Haushaltsrechnung und die Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2015 geprüft. Er stellte dabei keine bedeutsamen Abweichungen zwischen den in den Rechnungen und den in den Büchern aufgeführten Beträgen fest. Dies gilt auch für die Sondervermögen. Um zu prüfen, inwieweit die Einnahmen und Ausgaben des Bundeshaushalts ordnungsgemäß belegt waren, setzte der Bundesrechnungshof ein mathematisch-statistisches Verfahren ein. Danach lag der Anteil nicht ordnungsgemäß belegter Buchungen bei 1,91 %.*

*Im Laufe des Haushaltsjahres 2015 waren zwei Nachtragshaushalte notwendig. Um finanzschwachen Kommunen Investitionen in Infrastrukturmaßnahmen zu ermöglichen, errichtete der Bund in einem ersten Nachtrag ein Sondervermögen „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ und wies ihm zur Finanzierung einmalig 3,5 Mrd. Euro zu. Die Ausgaben des Fonds lagen zum Jahresende bei 0,3 Mio. Euro (0,007 %). Der zweite Nachtragshaushalt sah vor, dass die bisher vorgesehene Entlastung der Länder und Kommunen im Jahr 2015 um 1,0 Mrd. Euro auf 2,0 Mrd. Euro erhöht wurde. Dafür verzichtete der Bund auf Anteile am Umsatzsteuerertrag und senkte seine geplanten Einnahmen entsprechend ab. Zudem bildete der Bund mit dem zweiten Nachtrag eine Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“ von 5 Mrd. Euro. Diese sollte ab dem Haushaltsjahr 2016 der anteiligen Finanzierung der Belastungen des Bundes im Zusammenhang mit der Aufnahme von Asylbewerbern und Flüchtlingen in den kommenden Jahren dienen. Weitere zum Abschluss des Haushaltsjahres 2015 bestehende Entlastungen sollten ebenfalls in diese Rücklage fließen. Nach dem Ergebnis des Haushaltsabschlusses wuchs die Rücklage auf 12,1 Mrd. Euro an.*

*Die Gesamtausgaben des Bundes lagen im Haushaltsjahr 2015 unter Berücksichtigung der Rücklage mit 311,4 Mrd. Euro um 4,5 Mrd. Euro*

über dem Soll des zweiten Nachtragshaushalts von 306,9 Mrd. Euro. Ohne die Zuführung an die Rücklage lagen die Ausgaben bei 299,3 Mrd. Euro. Die Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen) waren ebenfalls 4,5 Mrd. Euro höher als veranschlagt. Erlasse, Niederschlagungen, Vergleiche u. a. führten zu Einnahmeausfällen des Bundes in Höhe von 2,4 Mrd. Euro. Der Bundeshaushalt kam ohne Nettokreditaufnahme aus. Die seit dem Jahr 2011 geltende neue verfassungsrechtliche Schuldengrenze wurde sowohl bei der Haushaltsaufstellung als auch im Haushaltsvollzug eingehalten. Der Bundeshaushalt schloss rechnerisch mit einem strukturellen Überschuss von 4,3 Mrd. Euro ab. Beim Finanzierungssaldo war ein Überschuss von 11,8 Mrd. Euro zu verzeichnen.

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben lagen mit 0,3 Mrd. Euro unter dem Vorjahresergebnis von 1,4 Mrd. Euro. Die nicht genehmigten Ausgaben betragen 3,4 Mio. Euro.

Mit Abschluss des Haushaltsjahres 2015 standen übertragbare Mittel von 11,8 Mrd. Euro zur Verfügung. Dieser Betrag war um 0,9 Mrd. Euro geringer als im Vorjahr. Der Rückgang ist vor allem durch geringere übertragbare Mittel bei den Zinsen bedingt.

Von den in das Haushaltsjahr 2015 übertragbaren flexibilisierten Ausgaben von 1,967 Mrd. Euro bildeten die Ressorts 1,873 Mrd. Euro Ausgabe-  
reste. Über mehr als 95 % der nicht abgeflossenen Mittel wollen die Ressorts demnach in künftigen Jahren weiter verfügen.

Im Haushalt 2015 waren Verpflichtungsermächtigungen von 67,0 Mrd. Euro vorgesehen. Tatsächlich durch Verpflichtungen in Anspruch genommen wurden 44,9 Mrd. Euro. Der Ausnutzungsgrad von 67 % war erheblich höher als im Vorjahr. Aus eingegangenen Verpflichtungen sind in den kommenden Haushaltsjahren Ausgaben von 149,5 Mrd. Euro zu leisten (Stand: 31. Dezember 2015). Der künftige Handlungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers wird hierdurch begrenzt.

Der Gewährleistungsrahmen des Bundes und seiner Sondervermögen betrug unter Einbeziehung der Maßnahmen zur Bekämpfung der europäi-

*schen Staatsschuldenkrise sowie der Finanzmarktkrise 1 222 Mrd. Euro. Hiervon wurden bis zum Ende des Jahres 2015 Gewährleistungen von 480 Mrd. Euro übernommen.*

*Der Gesamtbestand an Selbstbewirtschaftungsmitteln stieg gegenüber dem Vorjahr um 143 Mio. Euro an. Er lag am Ende des Jahres 2015 bei 1,2 Mrd. Euro – verteilt auf zehn Einzelpläne.*

*Ende des Jahres 2015 betrug das erfasste Vermögen nach der Vermögensrechnung des Bundes einschließlich seiner Sonder- und Treuhandvermögen 263 Mrd. Euro. In der Vermögensrechnung ist insbesondere das Immobilienvermögen einschließlich Infrastrukturvermögen noch nicht wertmäßig erfasst. Die Schulden (einschließlich der Versorgungs- und Beihilferückstellungen) lagen bei 1 818 Mrd. Euro. Die Kreditmarktverbindlichkeiten einschließlich der Kassenverstärkungskredite betrugen 1 120 Mrd. Euro.*

## **1.1 Stand der Entlastungsverfahren**

### **1.1.1 Bundesregierung für das Haushaltsjahr 2014 entlastet**

Für das Haushaltsjahr 2014 entlasteten der Deutsche Bundestag und der Bundesrat die Bundesregierung.<sup>1</sup> Grundlage dafür bildeten die vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) vorgelegte Haushaltsrechnung 2014 und die Vermögensrechnung 2014. Der Bundesrechnungshof hatte mit seinen Bemerkungen 2015 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes und seinen im April 2016 ergänzend vorgelegten weiteren Prüfungsergebnissen dazu berichtet.<sup>2</sup>

### **1.1.2 Vorlage der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung<sup>3</sup>**

---

<sup>1</sup> Vgl. Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 18/555 vom 8. September 2016 i. V. m. Bundestagsdrucksachen 18/5128, 18/5291, Bundesrat: Plenarprotokoll 946 vom 17. Juni 2016 i. V. m. Bundesratsdrucksache 275/15 und zu 275/15.

<sup>2</sup> Vgl. Bundestagsdrucksache 18/6600 und 18/8100.

<sup>3</sup> Bis einschließlich 2008 wurden Haushalts- und Vermögensrechnung gemeinsam als sog. Jahresrechnung vorgelegt.

Seit dem Haushaltsjahr 2009 legt das BMF die Haushaltsrechnung und die Vermögensrechnung nicht mehr in Form einer zusammengefassten Jahresrechnung, sondern getrennt vor.<sup>4</sup>

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 für sein Budgetrecht.

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 wertmäßig erfasst, etwa das gesamte Immobilienvermögen einschließlich Bundesfern- und Bundeswasserstraßen sowie das bewegliche Vermögen (vgl. Nr. 1.11).

## **1.2 Mitteilung nach § 97 Absatz 2 Nummer 1 BHO**

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung seiner Prüfungsämter die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung 2015. Er stellte keine bedeutsamen Abweichungen zwischen den in den Rechnungen aufgeführten und den in den Büchern nachgewiesenen Beträgen fest. Das gilt auch für die Sondervermögen.

Die Einnahmen und Ausgaben des Bundes waren im Allgemeinen ordnungsgemäß belegt. Dies ergab eine stichprobenweise Prüfung. Der Bundesrechnungshof nutzte dazu ein mathematisch-statistisches Verfahren, mit dem auch Aussagen über die ordnungsgemäße Belegung der Buchungsfälle des Bundes insgesamt möglich sind. Für seine Prüfung bestimmte er aus den im automatisierten Verfahren für das Haushalts-,

---

<sup>4</sup> Bundestagsdrucksache 18/8833, Bundesratsdrucksache 372/16.

Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (HKR-Verfahren) nachgewiesenen Einzelbuchungen 1 900 Buchungsfälle durch eine Zufallsauswahl. 1,91 % 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.<sup>5</sup>

Die festgestellten wesentlichen Fehler betrafen wie schon in den Vorjahren insbesondere

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

Über festgestellte Fehler im Einzelnen unterrichtete der Bundesrechnungshof die zuständigen Bewirtschafter und forderte sie auf, künftig die haushaltsrechtlichen Bestimmungen zu beachten. Es ist unerlässlich, sorgfältig mit Haushaltsmitteln umzugehen, um die Zuverlässigkeit der öffentlichen Haushalte nicht zu gefährden.

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

### 1.3 Haushaltsverlauf 2015

Das Haushaltsgesetz 2015 vom 23. Dezember 2014 sah einen in Einnahmen und Ausgaben ohne Nettokreditaufnahme ausgeglichenen Haushalt von 299,1 Mrd. Euro vor. Nach der seit dem Jahr 2011 geltenden neuen verfassungsrechtlichen Schuldenregel wäre eine strukturelle Nettokreditaufnahme von maximal 22,2 Mrd. Euro erlaubt gewesen.

---

<sup>5</sup> Die Fehlerquote aller im HKR-Verfahren nachgewiesenen Einzelbuchungen (Grundgesamtheit) liegt ohne Berücksichtigung von Schichtungseffekten bei einem Konfidenzniveau von 95 % zwischen 1,29 % und 2,53 %. 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 1,29 % und 2,53 %) liegt.

Um finanzschwachen Kommunen die erforderlichen Investitionen in die Instandhaltung, Sanierung und zum Umbau der örtlichen Infrastruktur zu ermöglichen, errichtete der Bund im Jahr 2015 ein Sondervermögen „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“.

Zur Finanzierung der einmaligen Zuweisung von 3,5 Mrd. Euro war ein Nachtrag für den Bundeshaushalt erforderlich. Im Nachtragshaushalt wurde außerdem die ursprünglich im Einzelplan 60 ausgebrachte Verpflichtungsermächtigung von 7,0 Mrd. Euro für Zukunftsinvestitionen in einer Titelgruppe auf die Maßnahmen aufgeteilt. Mit dem Haushaltsentwurf 2017 hat das BMF entsprechend einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes diese Titel in die Einzelpläne der Fachressorts übergeleitet (vgl. Bemerkung Nr. 59.3.3). Darüber hinaus wurden Anpassungen an aktuelle Entwicklungen nachvollzogen. Im Ergebnis stiegen die Ausgabeermächtigungen im Bundeshaushalt 2015 von 299,1 Mrd. Euro auf 301,6 Mrd. Euro. Der Haushaltsplan 2015 blieb ohne neue Schulden ausgeglichen.

Zur Bewältigung von Aufgaben im Zusammenhang mit der wachsenden Anzahl von Flüchtlingen und Asylbewerbern war im Jahr 2015 ein zweiter Nachtragshaushalt notwendig. Dieser sah vor, die bisher vorgesehene Entlastung der Länder und Kommunen im Jahr 2015 um 1,0 Mrd. Euro auf 2,0 Mrd. Euro zu erhöhen. Dafür verzichtete der Bund auf Anteile am Umsatzsteueraufkommen und senkte seine geplanten Einnahmen entsprechend ab. Zudem bildete der Bund eine Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“, der er 5 Mrd. Euro zuführte. Diese sollte ab dem Haushaltsjahr 2016 der anteiligen Finanzierung der Belastungen des Bundes im Zusammenhang mit der Aufnahme von Asylbewerbern und Flüchtlingen dienen. Außerdem wurde § 6 Absatz 9 des Haushaltsgesetzes geändert. Ergibt sich zum Abschluss des Haushaltsjahres gegenüber dem Haushaltssoll per Saldo eine Entlastung, fließen diese Mittel auch der Rücklage zu. Dies gilt jedoch nur, soweit dadurch keine Kredite zur Deckung von Ausgaben aufgenommen werden müssen. Auf der Grundlage dieser Regelung konnten der Rücklage zum Haushaltsabschluss insgesamt 12,1 Mrd. Euro zugeführt werden.

Die Veranschlagung einer solchen Rücklage ist in der BHO nicht geregelt. Angesichts der erheblichen Probleme der Länder und Kommunen bei der Bewältigung der Flüchtlingskrise erscheint der Einsatz eines im laufenden Bundeshaushalt absehbaren Finanzierungsüberschusses für den Aufbau einer Reserve zugunsten nachfolgender Haushalte jedoch vertretbar. Die fortwährende Bildung von Rücklagen zur Finanzierung von Ausgaben in nachfolgenden Haushalten würde demgegenüber den Jährlichkeitsgrundsatz beeinträchtigen. Dieses Instrument sollte daher nur zurückhaltend genutzt werden.

Darüber hinaus erhielt mit dem zweiten Nachtragshaushalt das Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“ eine zusätzliche Bundeszuweisung von 1,3 Mrd. Euro. Außerdem wurden Anpassungen an aktuelle Entwicklungen nachvollzogen. Das Ausgabensoll stieg auf 306,9 Mrd. Euro. Der Haushalt 2015 blieb weiterhin ohne neue Schulden ausgeglichen.

## **1.4 Haushaltsabschluss**

### **1.4.1 Überblick**

Im Haushaltsvollzug lagen die Gesamtausgaben und Gesamteinnahmen mit 311,4 Mrd. Euro um 4,5 Mrd. Euro über dem Soll des zweiten Nachtragshaushalts. Der Bundeshaushalt 2015 kam ohne Nettokreditaufnahme aus.

Im Ergebnis der Ausgaben ist auch die Zuführung an die Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“ enthalten. Aufgrund eines Finanzierungsüberschusses von 11,8 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.1) sowie von Münzeinnahmen von 0,35 Mrd. Euro konnten insgesamt 12,1 Mrd. Euro dieser Rücklage zugeführt werden. Das um die Zuführung an die Rücklage bereinigte Ausgaben-Ist lag bei 299,3 Mrd. Euro (vgl. Bemerkung Nr. 2.1.1 Abbildung 2.1).

Tabelle 1.1

**Finanzierungsübersicht Ist 2015<sup>a)</sup>**

- in Euro -

Bereinigte Einnahmen (ohne Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, Entnahmen aus Rücklagen, Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen und Münzeinnahmen) zuzüglich haushaltstechnische Verrechnungen einschl. durchlaufender Posten	311 055 068 800,53
	307 505 515,56
Bereinigte Ausgaben ( <b>ohne</b> Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, <b>Zuführungen an Rücklagen</b> und Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrags) zuzüglich haushaltstechnische Verrechnungen einschl. durchlaufender Posten	299 285 106 611,15
	285 503 719,87
<b>Finanzierungssaldo</b>	<b>11 791 963 985,07</b>
Münzeinnahmen	353 354 135,80
Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt	0
<b>Zuführung an Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“</b>	<b>12 145 318 120,87</b>

Erläuterung: <sup>a)</sup> Berechnung nach § 82 Nr. 2 Buchstabe c BHO

#### 1.4.2 Ausgaben

Mit 311,4 Mrd. Euro lagen die Ausgaben um 4,5 Mrd. Euro über dem Soll des zweiten Nachtragshaushalts von 306,9 Mrd. Euro. Wesentlicher Grund hierfür ist die Zuführung an die Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“, die mit 12,1 Mrd. Euro um 7,1 Mrd. Euro höher als veranschlagt ausfiel.

Weitere wesentliche Mehrausgaben gegenüber dem zweiten Nachtragshaushalt waren vor allem in folgenden Bereichen zu verzeichnen:

- Mehrausgaben im Verteidigungsbereich, die zum überwiegenden Teil durch Personalverstärkungsmittel aus dem Einzelplan 60 und Mehreinnahmen gedeckt wurden (1,0 Mrd. Euro),
- Mehrausgaben im Zusammenhang mit den Erlösen aus der Frequenzversteigerung (0,3 Mrd. Euro).



Diesen standen Minderausgaben in folgenden Bereichen gegenüber:

- Mehrausgaben für Personal in den Einzelplänen, insbesondere für die Übernahme von zivilem Überhangpersonal des Bundesministeriums der Verteidigung, wurden durch Personalverstärkungsmittel im Einzelplan 60 (Minderausgaben) gegenfinanziert (-0,7 Mrd. Euro),
- die Gewährleistungen hatten Minderausgaben wegen der günstigen Entwicklung der Entschädigungsfälle (-0,3 Mrd. Euro),
- die Zinsausgaben verringerten sich aufgrund des günstigen Zinsniveaus (-0,2 Mrd. Euro).

### **1.4.3 Einnahmen**

Die Einnahmen (ohne Münzeinnahmen) lagen um 4,5 Mrd. Euro höher als im zweiten Nachtragshaushalt veranschlagt. Die Steuereinnahmen stiegen um 1,6 Mrd. Euro. Die sonstigen Einnahmen lagen 2,9 Mrd. Euro über dem Soll. Dieser Anstieg ist im Wesentlichen auf die Erlöse der Frequenzversteigerung (0,7 Mrd. Euro), Mehreinnahmen durch Erstattung Dritter im Verteidigungsbereich (0,5 Mrd. Euro) und höhere Privatisierungserlöse (0,3 Mrd. Euro) zurückzuführen.

### **1.4.4 Neue Schuldenregel**

Im Haushaltsjahr 2011 wurde erstmals die neue verfassungsrechtliche Schuldenregel nach Artikel 109, 109a, 115 und 143d Grundgesetz angewendet. Mit ihr soll die langfristige Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern sichergestellt werden (vgl. Bemerkung Nr. 2.2). Wesentliche Vorgaben sind:

- Ein im Grundsatz ausgeglichener Haushalt (ohne Kreditaufnahmen) in konjunkturellen Normallagen (für den Bund ist diese Vorgabe mit einer strukturellen Neuverschuldung von 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts erfüllt).
- Berücksichtigung von konjunkturbedingten Veränderungen bei der strukturellen Nettokreditaufnahme durch eine Konjunkturkomponente.

- Bereinigung von Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen.

In einem Übergangszeitraum vom Jahr 2011 bis zum Jahr 2015 wurde es dem Bund ermöglicht, sein strukturelles Defizit in gleichmäßigen Schritten bis zu der ab dem Jahr 2016 dauerhaft geltenden Obergrenze abzubauen (sog. Abbaupfad).

Als Ausgangsbasis für den Abbaupfad hat die Bundesregierung die im Juni 2010 erwartete Neuverschuldung für das Haushaltsjahr 2010 von 65,2 Mrd. Euro zugrunde gelegt. Daraus berechnete sie eine zulässige Nettokreditaufnahme für das Soll des Haushaltsjahres 2015 von 22,2 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.2). Da – auch in den Sondervermögen – keine Nettokreditaufnahme veranschlagt war, wurde die neue Schuldenregel bei der Aufstellung des Haushalts 2015 einschließlich der beiden Nachtragshaushalte eingehalten. Die Empfehlung des Bundesrechnungshofes, eine Abschätzung der Finanzierungssalden in den Sondervermögen vorzunehmen, ist erstmals im Haushaltsplan 2016 umgesetzt worden.

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.

Für das Haushaltsjahr 2015 errechnete sich so aus dem Ist eine maximal zulässige strukturelle Nettokreditaufnahme von 18,6 Mrd. Euro. Bereinigt um eine Konjunkturkomponente und den Saldo der finanziellen Transaktionen ergab sich damit eine maximal zulässige Nettokreditaufnahme von 18,4 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.2). Unter Einbeziehung der nach der Schuldenregel relevanten tatsächlichen Überschüsse, insbesondere bei den Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“ und „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ von 4,5 Mrd. Euro, (vgl. Tabelle 1.2) ergab sich ein struktureller Überschuss von 4,3 Mrd. Euro. Die Schuldenregel mit einer

strukturellen Obergrenze von 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) wurde somit im Haushaltsvollzug deutlich eingehalten.<sup>6</sup>

Der positive Saldo auf dem Kontrollkonto bedeutet, dass im Haushaltsvollzug weniger Kredite aufgenommen wurden als geplant. Diese Positivsalden aus dem Übergangszeitraum wurden entsprechend der gesetzlichen Regelung im Fiskalvertragsumsetzungsgesetz zum 31. Dezember 2015 gelöscht.

---

<sup>6</sup> Das BMF weist darauf hin, dass Grundlage für die Nichtberücksichtigung der Rücklagenbewegungen bei der Schuldenregel Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz sei. Danach wurde 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 bleibt im Gesetz unberücksichtigt.

Tabelle 1.2

**Berechnung der zulässigen Nettokreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2015<sup>ab</sup>**

	Ursprüngliches Soll 2015	Soll 1. Nachtrag	Soll 2. Nachtrag	Ist 2015
Maximal zulässige Nettokreditaufnahme (in % des BIP)	0,66			
	<b>in Mrd. Euro</b>			
Nominales BIP des der Haushaltsaufstellung vorangegangenen Jahres	2 809,5			
Maximal zulässige strukturelle Nettokreditaufnahme (NKA) für 2015	18,6			
Abzüglich Konjunkturkomponente	-5,0	-1,4	0,1	-1,7
Abzüglich Saldo der finanziellen Transaktionen	1,4	1,4	1,4	1,9
Nach der Schuldengrenze zulässige Nettokreditaufnahme	22,2	18,6	17,1	18,4
Für Schuldenregel relevante NKA	0,0	0,0	0,0	- 4,5
davon:				
NKA Bund	0,0	0,0	0,0	0,0
Finanzierungssaldo:				
Energie- und Klimafonds	0,0	0,0	0,0	1,9
Aufbauhilfefonds	-	-	-	-0,9
Kommunalinvestitionsförderungsfonds	-	-	-	3,5
<i>Strukturelle NKA</i>	<i>-3,6</i>	<i>0,0</i>	<i>1,5</i>	<i>4,3</i>
Be-/Entlastung des Kontrollkontos				22,8
Gesamtsaldo Kontrollkonto				0 <sup>c</sup>
<b><u>Nachrichtlich:</u></b> (Vorjahr)				(119,8)

Erläuterungen: <sup>a</sup> Vgl. BMF-Monatsbericht September 2016, Seite 27 f.

<sup>b</sup> Differenzen durch Rundung.

<sup>c</sup> Gemäß § 9 Absatz 3 des Gesetzes zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes wurde mit Wirkung zum 31. Dezember 2015 der über die Haushaltsjahre 2011 bis 2015 kumulierte Saldo des Kontrollkontos gelöscht.

### 1.4.5 Soll-Ist-Vergleich

Der Soll-Ist-Vergleich zum Bundeshaushalt 2015 zeigt folgendes Ergebnis:

Tabelle 1.3

#### Haushaltsabschluss 2015: Soll-Ist-Vergleich<sup>a</sup>

	Ursprüngliches Soll	Soll 1. Nachtrag	Soll 2. Nachtrag	Ist <sup>b</sup>	Abweichung ggü. Soll 2. Nachtrag	
	Mrd. Euro					in %
<b>Ausgaben</b>	<b>299,1</b>	<b>301,6</b>	<b>306,9</b>	<b>311,4</b>	<b>4,5</b>	<b>1,5</b>
Personalausgaben	29,8	30,0	30,0	29,9	-0,1	-0,3
Laufender Sachaufwand (einschl. militärische Beschaffung)	24,4	22,4	22,4	22,1	-0,3	-1,3
Zinsausgaben	25,6	23,1	21,3	21,1	-0,2	-0,9
Zuweisungen und Zuschüsse <sup>c</sup>	192,8	196,3	198,6	196,6	-2,0	-1,0
Besondere Finanzierungsausgaben <sup>d</sup>	-0,6	-0,3	-0,3	-	0,3	-
Zuführung an Rücklage	-	-	5,0	12,1	7,1	142,0
Investitionsausgaben	27,1	30,1	29,9	29,6	-0,3	-1,1
<b>Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen)</b>	<b>298,8</b>	<b>301,3</b>	<b>306,6</b>	<b>311,1</b>	<b>4,5</b>	<b>1,5</b>
Steuereinnahmen	277,5	278,9	280,1	281,7	1,6	0,6
Sonstige Einnahmen	21,3	22,4	26,6	29,3	2,7	10,5
<b>Münzeinnahmen</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,4</b>	<b>0,1</b>	<b>26,2</b>
<b>Nettokreditaufnahme</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<u>Nachrichtlich:</u>						
Finanzierungssaldo	-0,3	-0,3	4,7	11,8	7,1	149,8

Erläuterungen: <sup>a</sup> Differenzen durch Rundung.

<sup>b</sup> Ohne haushaltstechnische Verrechnungen (einschließlich durchlaufende Posten).

<sup>c</sup> Darunter fallen insbesondere nicht investive Leistungen an die Sozialversicherung und andere Einrichtungen außerhalb der Bundesverwaltung.

<sup>d</sup> Vermögensübertragungen, soweit nicht für Investitionen, Globale Mehr- und Minderausgaben.

#### **1.4.6 Vergleich mit dem Vorjahr 2014**

Die Einnahmen (ohne Münzeinnahmen) stiegen gegenüber dem Vorjahr um 15,9 Mrd. Euro bzw. 5,4 %. Die Steuereinnahmen stiegen um 10,9 Mrd. Euro, die sonstigen Einnahmen – u. a. durch die Erlöse der Frequenzversteigerung – um 5,0 Mrd. Euro.

Die Gesamtausgaben lagen im Jahr 2015 15,9 Mrd. Euro über denen des Vorjahres. Dieser Anstieg wird im Wesentlichen durch die Zuführung an die Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“ (12,1 Mrd. Euro) verursacht.

Weitere Ausgabenzuwächse gab es insbesondere bei den

- Zuweisungen und Zuschüssen (9,3 Mrd. Euro, davon 4,8 Mrd. Euro im Bereich der Sozialausgaben) und
- Personalausgaben (0,7 Mrd. Euro).

Sinkende Ausgaben gab es vor allem bei den Zinsausgaben (-4,8 Mrd. Euro) und den sächlichen Verwaltungsausgaben (-1,1 Mrd. Euro).

Insbesondere aufgrund der erheblichen Steuerzuwächse sowie der Entlastungen bei den Zinsausgaben gab es einen Finanzierungsüberschuss von 11,8 Mrd. Euro (vgl. Tabellen 1.1 sowie 1.4).

Tabelle 1.4

**Vergleich der Abschlussergebnisse der Jahre 2015 und 2014<sup>a</sup>**

	Ist 2015	Ist 2014	Veränderung ggü. 2014	
	in Mrd. Euro			in %
<b>Ausgaben<sup>b</sup></b>	<b>311,4</b>	<b>295,5</b>	<b>15,9</b>	<b>5,4</b>
Personalausgaben	29,9	29,2	0,7	2,4
Sächliche Verwaltungsausgaben (einschl. militärische Beschaffung)	22,1	23,2	-1,1	-4,7
Zinsausgaben	21,1	25,9	-4,8	-18,7
Zuweisungen und Zuschüsse <sup>c</sup>	196,6	187,3	9,3	5,0
Besondere Finanzierungsausgaben <sup>d</sup>	-	0,6	-0,6	-
Zuführung an Rücklage	12,1	-	12,1	-
Investitionsausgaben	29,6	29,3	0,3	0,9
<b>Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen)</b>	<b>311,1</b>	<b>295,2</b>	<b>15,9</b>	<b>5,4</b>
Steuereinnahmen	281,7	270,8	10,9	4,0
Sonstige Einnahmen	29,3	24,4	5,0	20,4
<b>Münzeinnahmen</b>	<b>0,4</b>	<b>0,3</b>	<b>0,1</b>	<b>18,9</b>
<b>Nettokreditaufnahme</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-</b>
<u>Nachrichtlich:</u>				
Finanzierungssaldo	11,8	-0,3	12,1	-

Erläuterungen: <sup>a</sup> Differenzen durch Rundung.

<sup>b</sup> Ohne haushaltstechnische Verrechnungen (einschließlich durchlaufende Posten).

<sup>c</sup> Darunter fallen insbesondere nicht investive Leistungen an die Sozialversicherung und andere Einrichtungen außerhalb der Bundesverwaltung.

<sup>d</sup> Vermögensübertragungen, soweit nicht für Investitionen.

## **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 Jahresüberschuss an den Bund abzuführen, soweit er nicht der gesetzlichen Bundesbankrücklage zuzuführen ist (§ 27 Bundesbankgesetz). Abzuführen ist jeweils der Gewinn aus dem Vorjahr.

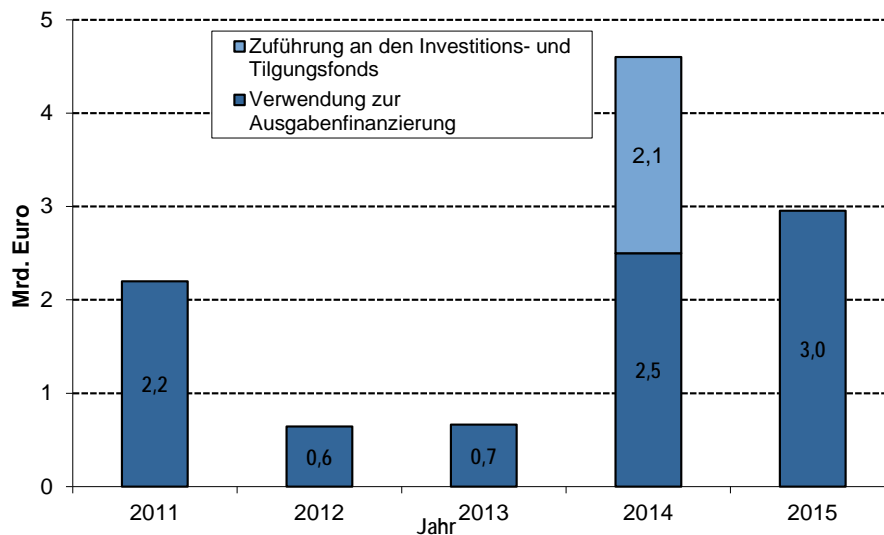
Der Teil des Bundesbankgewinns, der den im Bundeshaushalt veranschlagten Anteil überschreitet, fließt an das Sondervermögen Investitions- und Tilgungsfonds (ITF). Damit werden dessen Verbindlichkeiten getilgt (§ 6 Absatz 1 des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens ITF).

Der Anteil des Bundes am Reingewinn der Deutschen Bundesbank betrug im Haushaltsjahr 2015 2,95 Mrd. Euro. Abweichend von der bisherigen Regelung wurde durch das erste Nachtragshaushaltsgesetz 2015 festgelegt, dass dieser Anteil in voller Höhe der Ausgabenfinanzierung und dabei dem Sondervermögen „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ zuzuführen ist. Somit wurden im Jahr 2015 keine Schulden des ITF getilgt (vgl. Abbildung 1.1 und Nr. 1.12.1). Insgesamt konnten seit dem Jahr 2010 Schulden des ITF von 2,7 Mrd. Euro aus Bundesbankgewinnen getilgt werden.



Abbildung 1.1

### Gewinnablieferung der Deutschen Bundesbank und ihre Verwendung



#### 1.5.2 Einnahmeausfälle des Bundes

Nach der BHO<sup>7</sup> 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 dargestellt.

Ziel der so erweiterten Übersicht ist es, Parlament und Öffentlichkeit ein möglichst vollständiges Bild der Einnahmeausfälle des Bundes zu vermit-

<sup>7</sup> § 85 Nummer 4 BHO.

teln und zusätzliche Informationen zum Haushaltsvollzug durch die Ressorts zu geben. Zudem liefert die Übersicht weitere Ansatzpunkte für ein angemessenes Forderungsmanagement.

Die Übersicht für das Haushaltsjahr 2015 weist Einnahmeausfälle von 2,4 Mrd. Euro aus.

Tabelle 1.5

**Einnahmeausfälle des Bundes<sup>a</sup>**

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 u. BPrA	0	0	0	0
02	BT	0	25,9	7,9	33,8
03	BR	0	0	0	0
04	BK	0	10,4	0	10,4
05	AA	0	226,6	524,4	751,0
06	BMI	11,6	1 317,2	14 004,7	15 333,5
07	BMJV	0,0	87 644,2	6 455,3	94 099,5
08	BMF	168,7	2 276,2	82,1	2 527,0
09	BMWi	0	917,2	174,0	1 091,2
10	BMEL	3,4	359,3	60,1	422,8
11	BMAS	143,2	31 981,5	7 852,8	39 977,5
12	BMVI	25,9	1 343,3	3 382,4	4 751,6
14	BMVg	200,2	447,4	637,3	1 284,9
15	BMG	0	17,0	0	17,0
16	BMUB	0	203,0	130,8	333,8
17	BMFSFJ	34,8	6 778,1	38,5	6 851,4
19	BVerfG	0	2,2	0	2,2
20	BRH	0	0	0	0
23	BMZ	32 500,0	389,1	27,6	32 916,8
30	BMBF	168 596,0	7 551,6	15 289,9	191 437,5
32	Bundesschuld	27 705,3	35 985,3	0	63 690,6
60	Allg. Finanzv.	1 664 980,4	222 051,4	19 046,3	1 906 078,1
<b>Gesamt</b>		<b>1 894 370,4</b>	<b>399 527,0</b>	<b>67 714,0</b>	<b>2 361 611,3</b>

Erläuterung: <sup>a</sup> Differenzen durch Rundung.

Der größte Anteil der Einnahmeausfälle des Bundes entfällt mit 1,9 Mrd. Euro auf erlassene Ansprüche. Hierbei wird auf fällige Ansprüche verzichtet, wenn die Einziehung für den Anspruchsgegner eine besondere Härte darstellen würde. Durch den Erlass erlischt der Anspruch.

In Höhe von 399,5 Mio. Euro wurden Ansprüche befristet und unbefristet niedergeschlagen, d. h. sie wurden 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 Rechtsverfolgung ist nicht ausgeschlossen.

Weitere 67,7 Mio. Euro betreffen solche Ansprüche, auf die im Wege von Vergleichen, Vertragsänderungen oder anderen Gründen verzichtet wurde.

Wesentliche Einnahmeausfälle im Jahr 2015 betreffen die Allgemeine Finanzverwaltung im Bereich Steuern (1,9 Mrd. Euro) und das Bundesministerium für Bildung und Forschung (191,4 Mio. Euro).

Der Bundesrechnungshof hat bereits in früheren Bemerkungen<sup>8</sup> auf die Bedeutung der Überwachung und Steuerung von Forderungen des Bundes hingewiesen. Die obersten Bundesbehörden und das BMF in seiner übergreifenden Zuständigkeit für den Bundeshaushalt bleiben aufgefordert, dem Forderungsmanagement die gebotene Aufmerksamkeit zu schenken.

### **1.5.3 Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen**

Das Haushaltsgesetz 2015 enthielt keine Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben. Allerdings hätte das BMF noch auf eine Restkreditermächtigung<sup>9</sup> aus dem Vorjahr von 6,5 Mrd. Euro zurückgreifen können.

---

<sup>8</sup> Vgl. Bemerkungen 2012, Bundestagsdrucksache 17/11330 Nr. 1.5.5 und Bemerkungen 2014, Bundestagsdrucksache 18/3300 Nr. 1.5.2.

<sup>9</sup> Kreditermächtigungen zur Deckung von Ausgaben gelten bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres (§ 18 Absatz 3 BHO).

Seit dem Haushaltsjahr 2008 muss das BMF zuerst die Kreditermächtigungen des laufenden Jahres in Anspruch nehmen. Erst danach darf es auf die Restkreditermächtigungen des Vorjahres zurückgreifen.<sup>10</sup> Vor Inanspruchnahme eines Betrages der Restkreditermächtigung, der oberhalb von 1,0 % der veranschlagten Gesamtausgaben liegt, ist der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) zu unterrichten.<sup>11</sup>

Da der Bundeshaushalt 2015 ohne neue Schulden auskam, musste die Restkreditermächtigung aus dem Jahr 2014 vom BMF nicht in Anspruch genommen werden. Sie verfiel mit Ablauf des Haushaltsjahres 2015.

Für den Haushalt 2016 steht somit keine Restkreditermächtigung aus dem Jahr 2015 zur Verfügung.

#### **1.5.4 Einsatz derivativer Finanzinstrumente**

Das Haushaltsgesetz 2015<sup>12</sup> ermächtigt 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 49,8 Mrd. Euro Ende des Jahres 2015 in Anspruch genommen.
- Begrenzung des Zins- und Währungsrisikos von Fremdwährungsanleihen bis zu einem Vertragsvolumen von 30 Mrd. Euro. Diese Ermächtigung wurde im Jahr 2015 nicht genutzt.

Die Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH nimmt für das BMF das Schuldenmanagement des Bundes wahr. Sie schließt diese Geschäfte im Namen und für Rechnung des Bundes ab. Art und Umfang der Geschäfte erörtern Mitglieder des Haushaltsausschuss im Bundesfinan-

---

<sup>10</sup> Bis zur haushaltsgesetzlichen Neuregelung wurden zuerst die nicht ausgeschöpften Kreditermächtigungen des Vorjahres in Anspruch genommen – vgl. im Einzelnen: Bemerkungen 2009, Bundestagsdrucksache 17/77 Nr. 1.4.1.

<sup>11</sup> Vgl. § 2 Absatz 8 Haushaltsgesetz 2015.

<sup>12</sup> Vgl. § 2 Absatz 6 Haushaltsgesetz 2015.

zierungsgremium, dessen Mitglieder zur Geheimhaltung aller Angelegenheiten verpflichtet sind, die ihnen bei ihrer Tätigkeit bekannt geworden sind.<sup>13</sup>

## **1.6 Haushaltsüberschreitungen**

Haushaltsüberschreitungen liegen vor, wenn ein Ressort im Haushaltsvollzug

- den Haushaltsansatz einer im Haushaltsplan vorhandenen Zweckbestimmung überschreitet und dies durch haushaltswirtschaftliche Instrumente<sup>14</sup> nicht ausgeglichen werden kann (überplanmäßige Ausgabe) oder
- eine Ausgabe leistet, für die keine Zweckbestimmung im Haushaltsplan und keine Ausgabereste vorhanden sind (außerplanmäßige Ausgabe).

Haushaltsüberschreitungen müssen vom BMF bewilligt werden. Dieses Bewilligungsrecht steht ihm nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedarfs zu. Unabweisbar ist ein Bedarf insbesondere dann nicht, wenn nach Lage des Einzelfalls ein Nachtragshaushaltsgesetz rechtzeitig erlassen werden kann (Artikel 112 Grundgesetz, § 37 BHO, § 4 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2015).

### **1.6.1 Über- und außerplanmäßige Ausgaben**

Im Haushaltsjahr 2015 leistete die Bundesregierung überplanmäßige Ausgaben von 0,2 Mrd. Euro und außerplanmäßige Ausgaben von 0,1 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 1.2). Der Betrag von 0,3 Mrd. Euro entspricht 0,09 % des Haushalts-Solls. Er liegt damit um 1,1 Mrd. Euro unter dem Vorjahresergebnis von 1,4 Mrd. Euro.

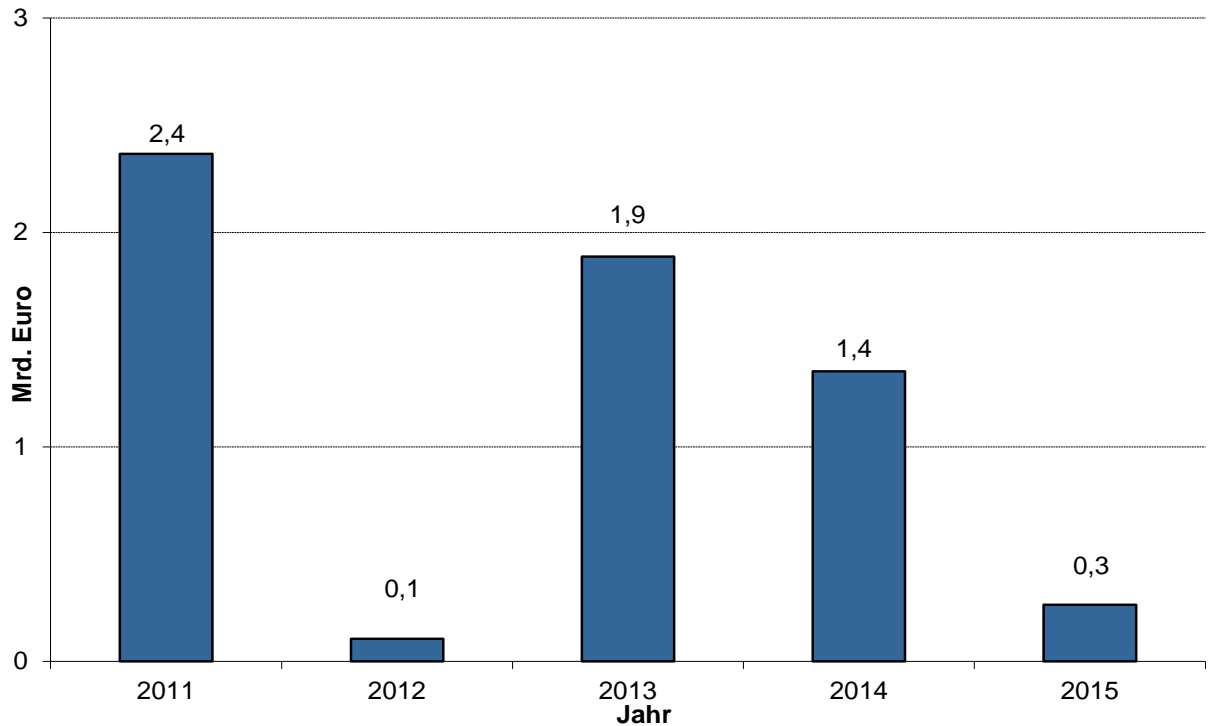
---

<sup>13</sup> Vgl. § 3 Gesetz zur Regelung des Schuldenwesens des Bundes – Bundesschuldenwesengesetz.

<sup>14</sup> Inanspruchnahme von Ausgaberesten, Deckungsmöglichkeiten, Verstärkungen, Haushaltsvorgriffen oder von zweckgebundenen Einnahmen.

Abbildung 1.2

### Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben



Die größten Haushaltsüberschreitungen fielen in folgenden Bereichen an:

- 62,5 Mio. Euro für Erstattungen an Dritte für die Durchführung der Fluggast- und Reisegepäckkontrolle (Bundesministerium des Innern; Bundespolizei),
- 48,6 Mio. Euro für abschließende Leistungen zur Abgeltung von Härten in Einzelfällen (BMF; Wiedergutmachungen des Bundes),
- 43,0 Mio. Euro für die Bundespolizei zur Bewältigung der Flüchtlingslage in Deutschland (Bundesministerium des Innern) und
- 36,4 Mio. Euro für entwicklungsfördernde und strukturbildende Übergangshilfe (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung).

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

Über- und außerplanmäßige Ausgaben oberhalb gesetzlich festgelegter Beträge<sup>15</sup> muss das BMF dem Haushaltsausschuss vor seiner Einwilligung vorlegen. Aus zwingenden Gründen kann das BMF den Haushaltsausschuss ausnahmsweise nachträglich über seine Einwilligung unterrichten.

Seiner Unterrichtungspflicht kam das BMF im Haushaltsjahr 2015 in allen Fällen nach.

### **1.6.2 Haushaltsüberschreitungen ohne Einwilligung des BMF**

In vier Fällen überschritten Ressorts die bewilligten Haushaltsansätze ohne Einwilligung des BMF (vgl. Abbildung 1.3). Dies betraf Ausgaben von insgesamt 3,4 Mio. Euro. Im Vorjahr war es ein Fall mit Ausgaben von 2,6 Mio. Euro.

Im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern fielen drei überplanmäßige Ausgaben ohne Einwilligung des BMF an:

- 22 000 Euro für Veranstaltungen der Verfassungsorgane aus besonderen Anlässen,
- 3,2 Mio. Euro bei der Bundespolizei für Erstattungen von Selbstkosten für die Unterbringung von Bundespolizeidienststellen und
- 191 086,73 Euro beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge für kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten.

Eine weitere überplanmäßige Ausgabe ohne Einwilligung des BMF von 44 545,41 Euro leistete das Eisenbahn-Bundesamt für Baumaßnahmen.

Das BMF erklärte, dass es bei rechtzeitiger Vorlage des Antrags seine Einwilligung erteilt hätte.

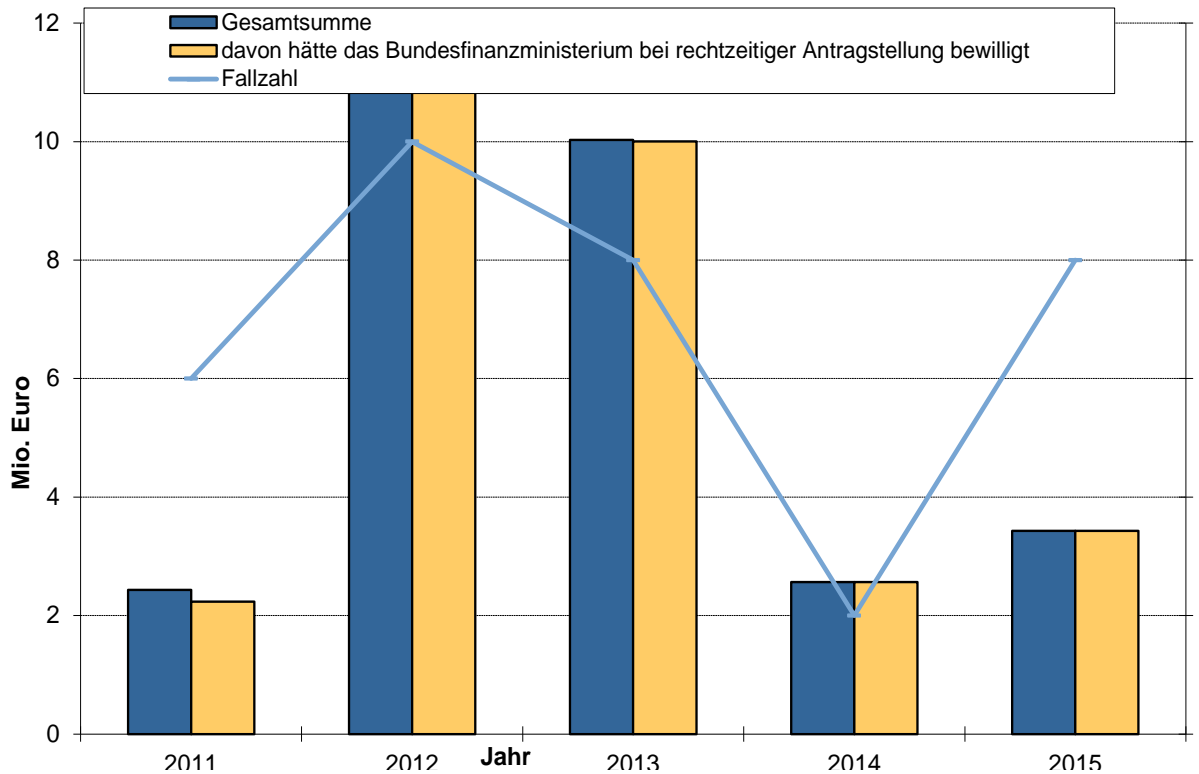
---

<sup>15</sup> 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 2015).



Abbildung 1.3

### Über- und außerplanmäßige Ausgaben ohne Einwilligung des Bundesministeriums der Finanzen



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

#### 1.7 Ausgabereste

Ausgaben aus dem laufenden Haushaltsplan dürfen grundsätzlich nur bis zum Ende des Haushaltsjahres geleistet werden (Jährlichkeitsprinzip). Bei übertragbaren Ausgaben dürfen die Ressorts jedoch Ausgabereste bilden, wenn nicht alle Haushaltsmittel im Haushaltsjahr abgeflossen sind. Ausgabereste stehen grundsätzlich bis zum Ende des auf die Bewilligung fol-

genden zweitnächsten Haushaltsjahres als Ausgabeermächtigung zur Verfügung (§ 45 Absatz 2 BHO).

Ausgabereste dürfen nur gebildet werden, wenn der Zweck der Ausgaben fort dauert und ein wirtschaftliches oder sonstiges sachliches Bedürfnis für die Restebildung besteht. Die Ressorts sind aufgefordert, bei der Restebildung einen strengen Maßstab anzulegen. Bei der späteren Inanspruchnahme der Ausgabereste müssen sie grundsätzlich eine kassenmäßige Einsparung in gleicher Höhe an anderer Stelle leisten. Die Gesamtausgaben des jeweiligen Einzelplans erhöhen sich somit kassenmäßig nicht.

Ausgabereste beeinträchtigen die Transparenz des Haushalts, weil sie bislang nicht im Haushaltsplan ausgewiesen wurden. Die Inanspruchnahme von Ausgaberesten und die entsprechenden kassenmäßigen Einsparungen werden nur in der Haushaltsrechnung ausgewiesen. Allerdings werden seit dem Jahr 2013 die aus dem Vorvorjahr in das Vorjahr übertragenen Ausgabereste im Bundeshaushalt dargestellt. Diese zusätzlichen Informationen dienen vor allem der Unterstützung der parlamentarischen Haushaltsberatungen.

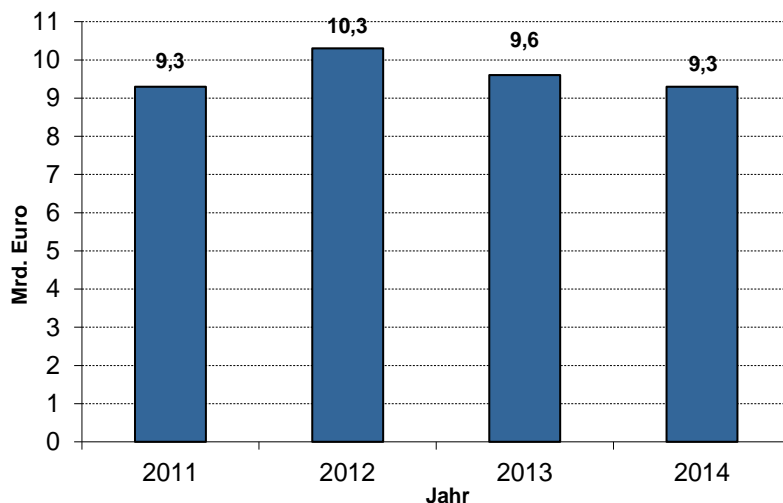
In welcher Höhe die Ressorts Ausgabereste aus dem abgelaufenen Haushaltsjahr bilden, steht regelmäßig noch nicht fest, wenn die Haushaltsrechnung erstellt wird. Der Bundesrechnungshof kann daher nur einen Überblick über die übertragbaren Ausgaben des abgelaufenen Haushaltsjahres (2015) geben und über die Restebildung des davorliegenden Jahres (2014) berichten.

### **1.7.1 Änderungen gegenüber dem Vorjahr**

Am Ende des Haushaltsjahres 2014 waren Mittel von 12,7 Mrd. Euro übertragbar. Tatsächlich in das Folgejahr 2015 übertragen wurden Ausgabereste von 9,3 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 1.4). Dies waren 0,3 Mrd. Euro weniger als am Ende des Haushaltsjahres 2013. Dies ist vor allem auf geringere Ausgabereste bei den Zinsausgaben zurückzuführen.

Abbildung 1.4

### Ausgabereste



#### 1.7.2 Übertragbare Ausgaben im Haushaltsjahr 2015

Mit Abschluss des Haushaltsjahres 2015 standen 11,8 Mrd. Euro an übertragbaren Mitteln zur Verfügung. Dieser Betrag steht grundsätzlich für die Bildung von Ausgaberesten im Jahr 2016 zur Verfügung. Er ist um 0,9 Mrd. Euro geringer als im Jahr 2014. Während die übertragbaren Mittel bei den Zinsen um 1,7 Mrd. Euro zurückgingen, stiegen sie bei den Gewährleistungsausgaben und verschiedenen anderen Titeln.

Die in das Jahr 2016 übertragbaren Mittel ab einem Betrag von 100 Mio. Euro enthält die folgende Übersicht.

Tabelle 1.6

**In das Jahr 2016 übertragbare Mittel  
(über 100 Mio. Euro)**

<b>Haushaltsstelle im Haushaltsplan 2015</b>	<b>Zweckbestimmung</b>	<b>Übertrag- bare Mittel -Mio. Euro-</b>
Kap. 3208	Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen	1 580
Kap. 3205	Verzinsung	967
Kap. 1101 Tit. 685 11	Leistungen zur Eingliederung in Arbeit	733
Kap. 1222	Eisenbahnen des Bundes	559
Kap. 1606	Wohnungswesen und Städtebau	458
Kap. 1607	Hochbau- und Förderungsmaßnahmen in Berlin und Bonn	404
Kap. 1616 Tgr. 02	Endlagerung radioaktiver Abfälle	376
Kap. 1202 Tgr. 02	Digitale Infrastruktur	343
Kap. 0903	Energie und Nachhaltigkeit	323
Kap. 1203 Tit. 780 12	Um-, Aus- und Neubaumaßnahmen an Bundeswasserstraßen	317
Kap. 1218 Tit. 891 01	Investitionszuschüsse für Vorhaben des öffentlichen Personen- nahverkehrs an die Deutsche Bahn AG	313
Kap. 1106 Tgr. 01	Maßnahmen des Bundes mit Beteiligung Europäischer Fonds (ESF, EGF, EHAP) sowie sonst. internationale Angelegenheiten	298
Kap. 0512 Tgr. 02	Ausland	273
Kap. 0813	Bundeszollverwaltung	232
Kap. 1102 Tit. 632 01	Beteiligung des Bundes an der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	166
Kap. 0902 Tit. 882 01	Zuweisungen für betriebliche Investitionen und wirtschaftsnahe Infrastrukturmaßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“	147
Kap. 3002 Tgr. 40	Stärkung des Lernens im Lebenslauf	136
Kap. 6003 Tit. 634 02	Zuweisungen an den Entschädigungsfonds	127
Kap. 0602 Tgr. 01	IT und Netzpolitik	114
Kap. 0405 Tgr. 02	Kulturförderung im Inland	102
<b>Gesamt</b>		<b>7 968</b>

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 darf zum Beispiel bei den Eisenbahnen des Bundes (559 Mio. Euro) und bei den Baumaßnahmen an Bundeswasserstraßen (317 Mio. Euro) die Inanspruchnahme dieser Ausgabereste durch Deckung im Gesamthaushalt ohne Einsparung im Einzelplan 12 erfolgen.<sup>16</sup> 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.

### **1.7.3 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 Haushaltsmittel von 250 Mio. Euro wurden – wie in den Vorjahren – nicht für konkrete kassenmäßige Einsparungen verwendet. Die in Anspruch genommenen Ausgabereste wurden kassenmäßig im Wesentlichen durch Minderausgaben in den jeweiligen Einzelplänen gedeckt.

Im Unterschied zu den übrigen Ausgaberesten stehen flexibilisierte Ausgabereste zeitlich unbeschränkt zur Verfügung. Deshalb besteht für die Ressorts ein Anreiz, im flexibilisierten Bereich „großzügig“ Reste zu bilden. Aber auch hier gilt, dass für die Bildung von Ausgaberesten ein konkreter sachlicher Bedarf vorliegen muss.

Von den in das Haushaltsjahr 2015 übertragbaren flexibilisierten Ausgaben von 1,967 Mrd. Euro bildeten die Ressorts 1,873 Mrd. Euro Ausgabe-

---

<sup>16</sup> Vgl. Haushaltsführungsschreiben 2015 des BMF, Nr. 3.5.6.

reste. Über mehr als 95 % der nicht abgeflossenen Mittel wollen die Ressorts 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.<sup>17</sup> 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.

Im Hinblick auf die Budgethoheit des Parlaments erwartet der Bundesrechnungshof von allen Ressorts, dass sie die Vorgaben bei ihrer Bedarfsprüfung beachten. Sie haben einen strengen Maßstab bei der Restebildung anzulegen.

Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die übertragbaren Ausgaben – wie bereits in den Vorjahren – erheblich anstiegen. Von den in das Haushaltsjahr 2016 übertragbaren Ausgaben sind 2,408 Mrd. Euro flexibilisiert. Dies sind 441 Mio. Euro oder 22 % mehr als im Vorjahr.

## **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 2015 waren Verpflichtungsermächtigungen von 67,0 Mrd. Euro vorgesehen. Dies waren 9,1 Mrd. Euro mehr als im Vorjahr. Tatsächlich durch Verpflichtungen in Anspruch genommen wurden davon 44,9 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 1.5). Der Ausnutzungsgrad betrug 67 %; im Vorjahr lag der Ausnutzungsgrad bei 49 %. Daneben gingen die Ressorts sonstige Verpflichtungen von 3,5 Mrd. Euro aufgrund ande-

---

<sup>17</sup> Vgl. Schreiben des BMF zur Bildung von Ausgaberesten im flexibilisierten Bereich vom 10. Juli 2006 – II A 2 – H 1200 – 97/06.

rer gesetzlicher Regelungen oder für laufende Geschäfte ein (§ 38 Absatz 4 BHO).

Der Ausnutzungsgrad für das Haushaltsjahr 2015 stieg damit gegenüber dem Vorjahr erheblich an. Gleichwohl wurde rund ein Drittel des Verpflichtungsrahmens nicht benötigt. Daher bleiben alle Ressorts weiterhin 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 Etreife von Verpflichtungsermächtigungen sorgfältig prüfen.

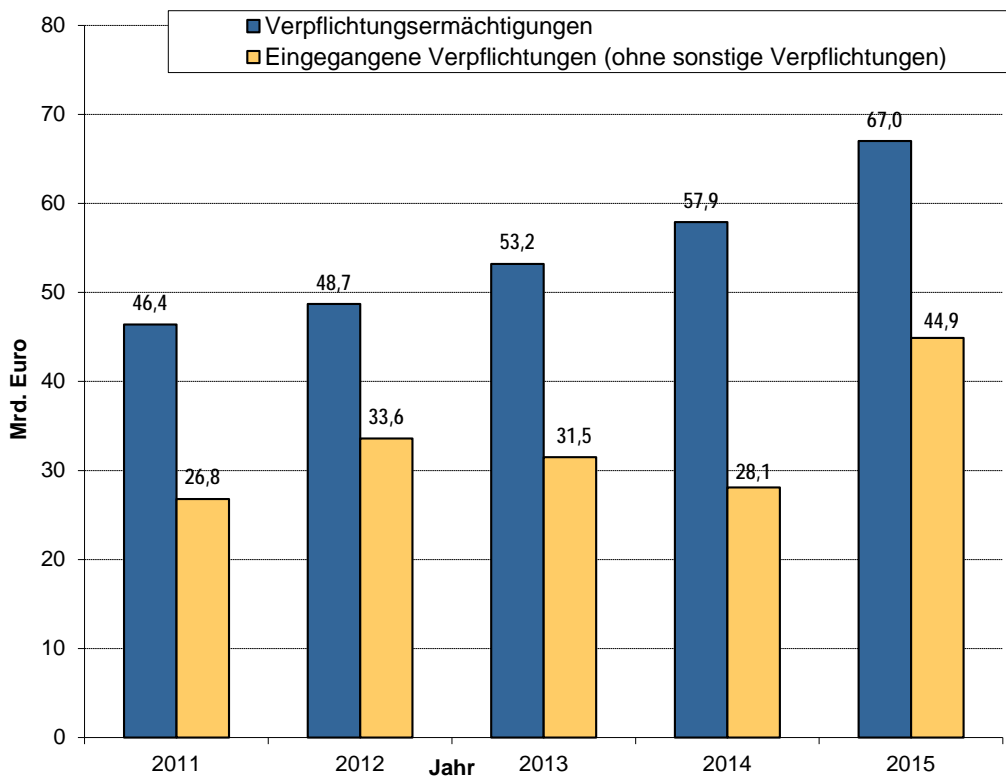
Den eingegangenen über- und außerplanmäßigen Verpflichtungen hat das BMF zugestimmt. Der Haushaltsausschuss wurde bei Überschreiten von im Haushaltsgesetz festgelegten Betragsgrenzen in allen Fällen unterrichtet.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Nach § 4 Absatz 2 des Haushaltsgesetzes 2015 sind über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen ab einem Betrag von 5 Mio. Euro (bei nur in einem Haushaltsjahr fällig werdenden Ausgaben) bzw. von 10 Mio. Euro vor Einwilligung des BMF dem Haushaltsausschuss zur Unterrichtung vorzulegen, soweit das Gesetz nicht Ausnahmen zulässt.

Abbildung 1.5

### Verpflichtungsermächtigungen und eingegangene Verpflichtungen



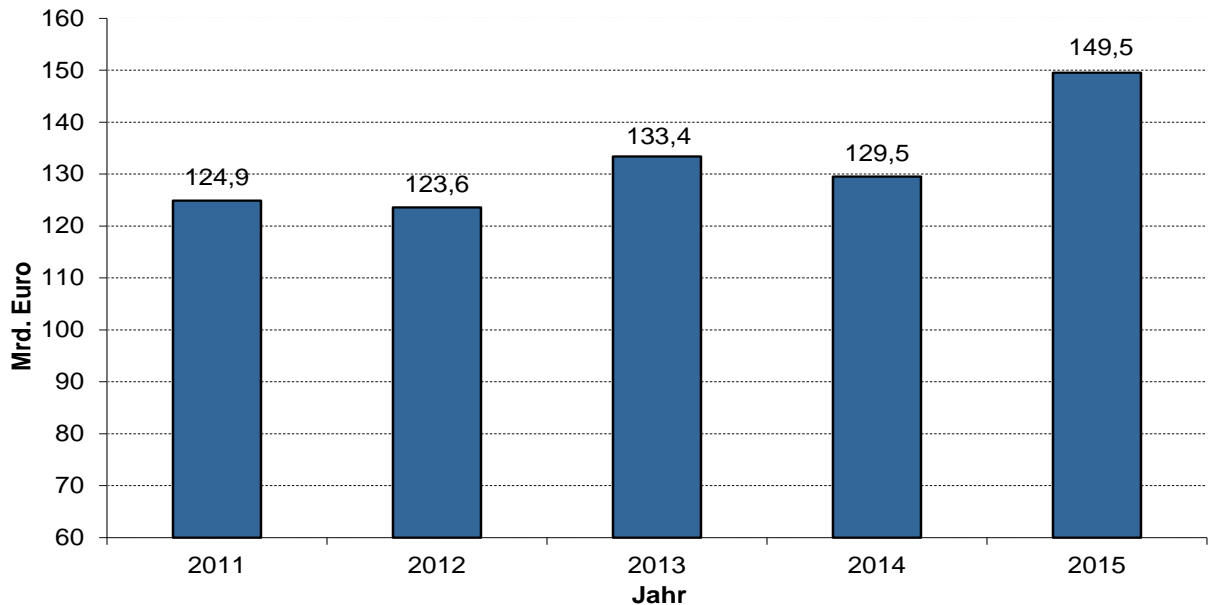
#### 1.8.2 Gesamtbestand an Verpflichtungen

Zum 31. Dezember 2015 waren aus eingegangenen Verpflichtungen noch 149,5 Mrd. Euro zu leisten. Dies waren 20,0 Mrd. Euro mehr als im Vorjahr (vgl. Abbildung 1.6). Dieser Anstieg ist zum überwiegenden Teil auf den Infrastrukturbeitrag des Bundes für die Erhaltung der Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes zurückzuführen. Seit 2015 gilt die neue Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV II) mit den privatrechtlich organisierten Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes für die Dauer von fünf Jahren. Die für diesen Zweck ausgebrachten Verpflichtungsermächtigungen von 13,2 Mrd. Euro wurden vollständig belegt.



Abbildung 1.6

### Gesamtbestand eingegangener Verpflichtungen

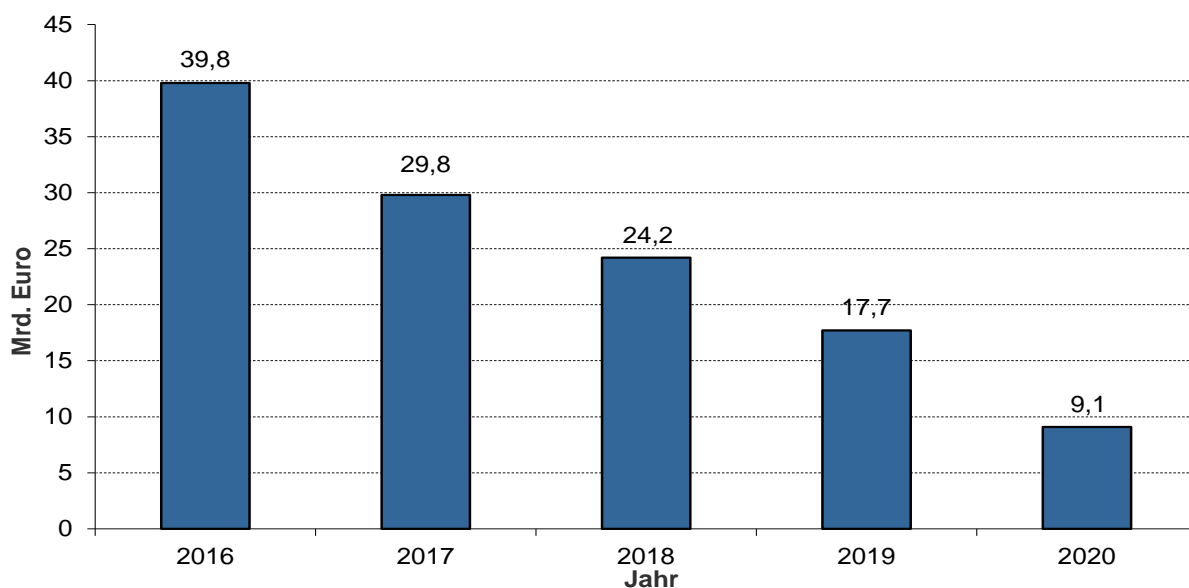


Von den bis zum Jahr 2015 insgesamt eingegangenen Verpflichtungen entfallen 39,8 Mrd. Euro auf das Haushaltsjahr 2016 und 29,8 Mrd. Euro auf das Haushaltsjahr 2017 (vgl. Abbildung 1.7). Dabei sind die im Haushaltsjahr 2016 eingegangenen Verpflichtungen noch nicht berücksichtigt.

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

Abbildung 1.7

### Fälligkeiten der bis Ende 2015 eingegangenen Verpflichtungen in den Folgejahren<sup>a</sup>



Erläuterung: <sup>a</sup> Für die Jahre ab 2017 kommen jeweils die im Vorjahr oder in den Vorjahren eingegangenen Verpflichtungen hinzu. Nach dem Haushaltsjahr 2020 werden Verpflichtungen von insgesamt 28,9 Mrd. Euro fällig.

## 1.9 Gewährleistungen

Mit Gewährleistungen (Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen) unterstützt der Bund förderungswürdige oder im staatlichen Interesse liegende Vorhaben im In- und Ausland und sichert finanzielle Verpflichtungen des Bundes gegenüber internationalen Finanzinstitutionen ab. Die Höhe der Gewährleistungsermächtigungen und die mit ihnen verfolgten Ziele werden entweder im Haushaltsgesetz<sup>19</sup> oder in spezialgesetzlichen Regelungen<sup>20</sup> ausgewiesen.

<sup>19</sup> Vgl. § 3 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2015 sowie Vorbemerkung zu Kapitel 3208 (Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen).

<sup>20</sup> Vgl. z. B. Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erforderlichen Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik (Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz), Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines Europäischen Stabilisierungsmechanismus.

Durch das Haushaltsgesetz 2015 war das BMF ermächtigt, Gewährleistungen bis zu 476,9 Mrd. Euro zu übernehmen. Im Vorjahr betrug dieser Gewährleistungsrahmen 478,4 Mrd. Euro. Ende 2015 hatte der Bund hieraus Gewährleistungen von 363,0 Mrd. Euro übernommen (vgl. Tabelle 1.7). Gegenüber dem Vorjahr war dies ein Zuwachs von 10,8 Mrd. Euro.

Darüber hinaus durfte das BMF nach dem Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz (WFStG) Gewährleistungen von 22,4 Mrd. Euro eingehen, um Kredite der Kreditanstalt für Wiederaufbau 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 kann.

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 2015 mit 84,7 Mrd. Euro genutzt (vgl. Tabelle 1.7).

Für Finanzierungsgeschäfte der Nachfolgeeinrichtung Europäischer Stabilitätsmechanismus (ESM) stellt Deutschland keine Gewährleistungen in Form von Garantien mehr zur Verfügung. Der deutsche Anteil am ESM ist als Beteiligung des Bundes am Kapital internationaler Einrichtungen in der Vermögensrechnung ausgewiesen (vgl. Nr. 1.10).

Auch das Sondervermögen Finanzmarktstabilisierungsfonds (FMS) konnte Garantien bis zu 400 Mrd. Euro nach § 6 Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz (FMStFG) übernehmen. Bereits im Jahr 2013 waren die letzten noch ausstehenden Garantien von 3,7 Mrd. Euro zurückgegeben worden.

Das BMF weist in der Vermögensrechnung des Bundes für das Jahr 2015 erstmals Garantien gemäß § 8a FMStFG von 8,9 Mrd. Euro aus. Hierbei handelt es sich um Eventualverbindlichkeiten und andere finanzielle Verpflichtungen der FMS-Wertmanagement AöR (FMS-WM), die nunmehr als „von der FMS-WM übernommene Garantien“ in die Vermögensrechnung einfließen. Die FMS-WM ist eine Abwicklungsanstalt (vgl. Nr. 1.12.2). Mit der Aufnahme der Garantien wurden die Angaben in der Vermögensrechnung des Bundes weiter vervollständigt. Darüber hinaus konnte hiermit die Vermögensrechnung an die Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes angepasst werden.

Das Sondervermögen Restrukturierungsfonds musste noch keine Garantien übernehmen.

Tabelle 1.7 Gewährleistungsrahmen und Ausnutzung im Jahr 2015

Gewährleistungsrahmen für	Ermächti- gungsrahmen	Ausnutzung zu Jahresbe- ginn	Ausnutzung zum Jahres- ende	Veränderung im Jahresver- lauf
	in Mrd. Euro			
<b>Gewährleistungen gemäß Haus- haltsgesetz 2015</b>				
Ausfuhren (Exportkreditgarantien)	160,0	134,1	132,8	-1,3
Ungebundene Finanzkredite an aus- ländische Schuldner, Direktinvestiti- onen im Ausland und andere	65,0	44,8	45,1	0,3
Binnenwirtschaft und sonstige Zwe- cke im Inland	158,0	97,6	106,0	8,4
Internationale Finanzinstitutionen	62,0	56,8	56,8	-
Sonstiges	31,9	18,7	22,3	3,6
<b>Summe Haushaltsgesetz</b>	<b>476,9</b>	<b>352,2</b>	<b>363,0</b>	<b>10,8</b>
<b>Gewährleistungen gemäß weiterer Gesetze</b>				
Garantien für Kredite an Griechenland (Währungsunion-Finanzstabilitäts- gesetz) <sup>a</sup>	22,4	22,4	22,4	-
Europäische Finanzstabilisierungsfä- hilität (Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmecha- nismus vom 22. Mai 2010) <sup>b</sup>	211,0	89,2	84,7	-4,5
<b>Summe weitere Gesetze</b>	<b>233,4</b>	<b>111,6</b>	<b>107,1</b>	<b>-4,5</b>
<b>Gewährleistungen der Sonder- vermögen</b>				
Garantien FMS nach § 6 FMStFG	400,0	-	-	-
Garantien FMS nach § 8a FMStFG	8,9	7,5	8,9	1,4
Garantien des Restrukturierungsfonds	100,0	-	-	-
Sonstiges	2,6	1,4	1,3	-0,1
<b>Summe Sondervermögen</b>	<b>511,5</b>	<b>8,9</b>	<b>10,2</b>	<b>1,3</b>
<b>Gesamtsumme</b>	<b>1 221,8</b>	<b>472,7</b>	<b>480,4</b>	<b>7,7</b>

Erläuterungen: <sup>a</sup> Deutscher Anteil: 15,2 Mrd. Euro, vgl. Bemerkungen Nr. 2.7.3.1 und 2.7.4 sowie Tabelle 2.13.

<sup>b</sup> Vgl. Bemerkung Nr. 2.7.4 sowie Tabelle 2.13.

Die aus der Übernahme von Gewährleistungen möglicherweise anfallenden finanziellen Belastungen werden nur teilweise in der Vermögensrechnung ausgewiesen. Für den Teilbereich der sogenannten Hermes-Deckungen bildete das BMF Rückstellungen von 4,5 Mrd. Euro. Für übernommene Rückbürgschaften und Rückgarantien des Bundes für Ausfallbürgschaften und Garantien der Bürgschaftsbanken der Länder sah es Rückstellungen von 0,5 Mrd. Euro vor (vgl. Nr. 1.11).

Die Einnahmen aus Gewährleistungsentgelten sowie aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen betragen im Jahr 2015 insgesamt 1,4 Mrd. Euro. Dem standen Ausgaben für Entschädigungsleistungen, Umschuldungen und sonstige Ausgaben aus der Inanspruchnahme aus Gewährleistungen von 0,7 Mrd. Euro gegenüber.

### **1.10 Selbstbewirtschaftungsmittel**

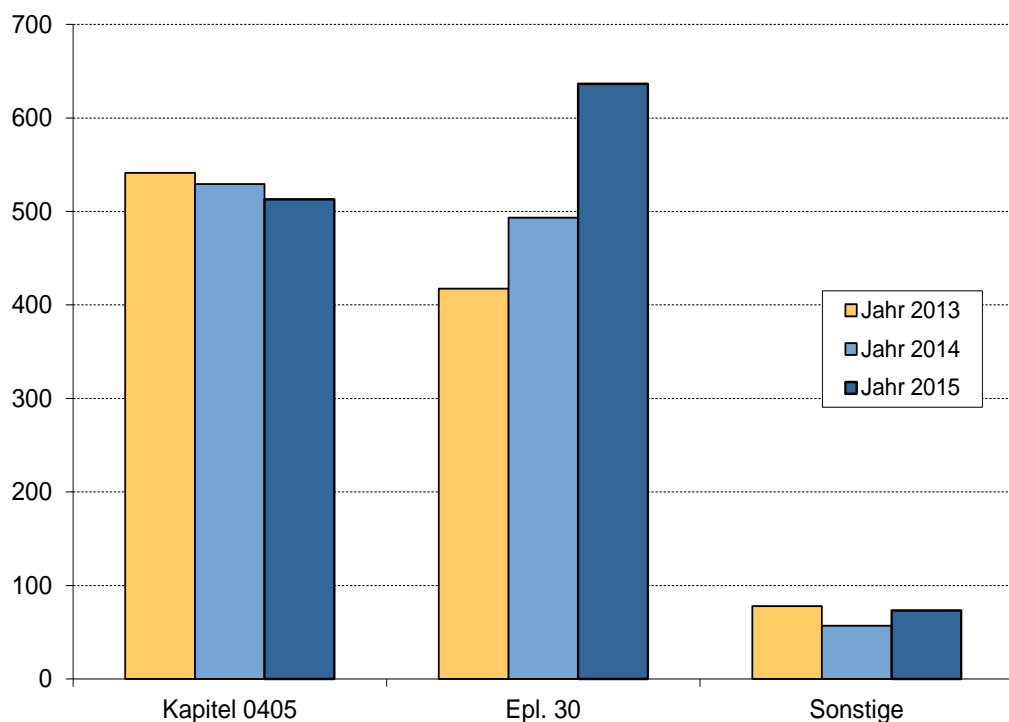
Ausgaben können zur Selbstbewirtschaftung veranschlagt werden, wenn hierdurch eine sparsame Bewirtschaftung gefördert wird (§ 15 Absatz 2 BHO). Die Selbstbewirtschaftung setzt zentrale Haushaltsgrundsätze außer Kraft, die das Budgetrecht des Parlaments sichern und die Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten im Haushaltsvollzug unterstützen. 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 2015 Selbstbewirtschaftungsmittel von 1 223 Mio. Euro. Diese verteilten sich auf zehn Einzelpläne. Die vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (Einzelplan 30) geförderten Forschungseinrichtungen verfügen dabei mit 637 Mio. Euro über den größten Bestand (vgl. Bemerkungen Nr. 53). Gegenüber dem Vorjahr ist dies ein Aufwuchs um 143 Mio. Euro. Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, Kapitel 0405, und die von ihr unterstützten Kulturinstitutionen können auf Selbstbewirtschaftungsmittel von 513 Mio. Euro zurückgreifen (vgl. Abbildung 1.8).

Gegenüber dem Vorjahr (1 079 Mio. Euro) stieg der Gesamtbestand um 143 Mio. Euro oder 13,3 %.

Abbildung 1.8

### Entwicklung der Selbstbewirtschaftungsmittel



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

#### 1.11 Vermögensrechnung

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 bezieht sich gemäß den VV-ReVuS ausschließlich auf 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).<sup>21</sup> 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.

---

<sup>21</sup> Der VKR ist ein Kontenrahmen für doppisch buchende öffentliche Verwaltungen. Er soll dazu beitragen, das öffentliche Rechnungswesen bundesweit zu vereinheitlichen.



Tabelle 1.8

**Übersicht über Vermögen und Schulden<sup>a</sup>**

Vermögen	Stand: 01.01.2015	Stand: 31. 12.2015	Veränderung
	in Mrd. Euro		
I. Immaterielles Vermögen	- <sup>b</sup>	- <sup>b</sup>	-
II. Sachvermögen	- <sup>b</sup>	- <sup>b</sup>	-
III. Finanzvermögen	122,7	133,4	10,6
<i>darunter: Kapitalbeteiligungen</i>	(78,6)	(82,1)	(3,5)
<i>Sonder- und Treuhandvermögen</i>	(44,1)	(51,2)	(7,1)
IV. Vorräte	- <sup>b</sup>	- <sup>b</sup>	-
V. Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände	37,5	36,7	-0,8
<i>davon: Forderungen gegenüber Kapitalbeteili-</i>	(3,6)	(3,4)	(-0,2)
<i>gungen</i>			
<i>Sonstige Forderungen</i>	(33,9)	(33,3)	(-0,6)
VI. Wertpapiere	63,1	62,4	-0,7
VII. Flüssige Mittel	23,7	30,2	6,5
<b>Vermögen gesamt</b>	<b>247,0</b>	<b>262,7</b>	<b>15,6</b>
<b>Schulden</b>			
I. Kreditmarktverbindlichkeiten einschl. Kassenver-	1 136,3	1 120,3	-15,9
stärkungskredite			
II. Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	- <sup>b</sup>	- <sup>b</sup>	-
III. Verbindlichkeiten gegenüber Kapitalbeteiligungen	24,1	24,1	0
IV. Sonstige Verbindlichkeiten	4,4	3,9	-0,4
V. Rückstellungen	543,2	603,0	59,8
<i>davon: Pensionsrückstellungen</i>	(408,6)	(435,9)	(27,3)
<i>Beihilferückstellungen</i>	(119,3)	(148,1)	(28,9)
<i>Rückstellungen für übernommene Ge-</i>	(4,8)	(5,1)	(0,2)
<i>währleistungen</i>			
<i>Rückstellungen für Schlusszahlungen für</i>	(5,4)	(5,6)	(0,2)
<i>inflationindexierte Bundeswertpapiere</i>			
<i>Rückstellungen für die Sanierung ökolo-</i>	(5,2)	(8,4)	(3,2)
<i>gischer Altlasten</i>			
VI. Sonder- und Treuhandvermögen	63,8	66,4	2,6
<b>Schulden gesamt</b>	<b>1 771,7</b>	<b>1 817,7</b>	<b>46,0</b>
<b>Vermögens-/Schuldensaldo</b>	<b>-1 524,7</b>	<b>-1 555,1</b>	<b>-30,3</b>

Erläuterungen: <sup>a</sup> Differenzen durch Rundung.

<sup>b</sup> 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 stückweise. Daher lassen sich die Zahlen der verschiedenen Jahre nicht unmittelbar vergleichen. Die Vermögensrechnung 2015 enthält erstmals Rückstellungen für übernommene Rückbürgschaften und Rückgarantien des Bundes für Ausfallbürgschaften und Garantien der Bürgschaftsbanken der Länder. Einzelne Vermögenspositionen wurden weiter vervollständigt. Die Vermögensrechnung 2015 ist mit der Vermögensrechnung 2014 somit nicht unmittelbar vergleichbar.

Geändert wurde auch die rechtliche Einordnung der von der Entschädigungseinrichtung deutscher Banken und der Entschädigungseinrichtung des Bundesverbandes Öffentlicher Banken verwalteten Vermögensmassen. Diese werden nicht mehr den Sondervermögen zugeordnet, sondern als 100%ige Beteiligungen am Kapital nationaler Einrichtungen geführt und finden sich nunmehr unter der Vermögensposition „Kapitalbeteiligungen“. Diese Vermögensposition ist allerdings unvollständig, da z. B. das anteilige Kapital des Bundes als Mitglied in der Europäischen Welt- raumorganisation bisher nicht in der Vermögensrechnung berücksichtigt ist (vgl. Bemerkung Nr. 23).

Wichtige Positionen für eine vollständige Vermögensrechnung fehlen weiterhin. So weist das BMF wie in den Vorjahren darauf hin, dass wesentliche Vermögenspositionen noch nicht wertmäßig erfasst sind. Dazu gehören das Immobilienvermögen einschließlich Infrastrukturvermögen sowie das bewegliche Sachvermögen. Auch geben bereits ausgewiesene Positionen nur bedingt die tatsächliche Vermögenslage wieder. Da zum Beispiel 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. Die Prüfung des BMF, ob und in welcher Höhe der Bund Rückstellungen für weitere übernommene Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen auszuweisen hat, ist noch nicht abgeschlossen.

Unmittelbare Kapitalbeteiligungen, die bis zum Redaktionsschluss der Vermögensrechnung keinen Jahresabschluss für das Jahr 2015 vorlegten, wurden nicht in die Vermögensermittlung einbezogen. Deren Bestandsentwicklung im Jahr 2014 wird nachrichtlich in einem Anhang dargestellt.

Das wertmäßig dargestellte Vermögen des Bundes einschließlich seiner Sonder- und Treuhandvermögen betrug Ende 2015 insgesamt 263 Mrd. Euro. Die Schulden (einschließlich Rückstellungen) lagen bei 1 818 Mrd. Euro. Darunter waren Kreditmarktverbindlichkeiten (einschließlich Kas-  
senverstärkungskredite) von 1 120 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.8).

Gegenüber dem in der Vermögensrechnung 2015 ausgewiesenen Jahresanfangsbestand stieg das Vermögen unterjährig um 15,6 Mrd. Euro. Dieser Anstieg ist im Wesentlichen auf einen höheren Bestand an flüssigen Mitteln (6,5 Mrd. Euro) und Wertzuwächse bei den Sondervermögen des Bundes (7,1 Mrd. Euro) zurückzuführen.

Die Schulden des Bundes sind gegenüber dem Anfangsbestand unterjährig um 46,0 Mrd. Euro angewachsen. Dies liegt insbesondere an steigenden Rückstellungen für Pensions- und Beihilfeleistungen. Diese stiegen im Jahr 2015 um 59,8 Mrd. Euro, während die Kreditmarktverbindlichkeiten um 15,9 Mrd. Euro zurückgingen.

Der Anstieg der Rückstellungen für Pensions- und Beihilfeleistungen ist zum weit überwiegenden Teil auf den Rückgang des Diskontsatzes um 0,49 % und die damit verbundenen versicherungsmathematischen Verluste zurückzuführen. Sowohl die Pensionsrückstellungen als auch die Beihilferückstellungen werden mittels versicherungsmathematischer Verfahren berechnet. Dazu wurde ein Diskontsatz von 2,65 % verwendet. Dieser entspricht dem siebenjährigen Durchschnitt der Umlaufrenditen für börsennotierte Bundeswertpapiere mit 15- bis 30-jähriger Restlaufzeit<sup>22</sup>. Im Vorjahr lag dieser Diskontsatz bei 3,14 %. Diesen Pensions-

---

<sup>22</sup> Die Ermittlung des maßgeblichen Diskontsatzes orientiert sich an den Standards staatlicher Doppik (SsD Tz. 5.7.2.1).

und Beihilferückstellungen standen Vermögenswerte von insgesamt 11,8 Mrd. Euro in den Sondervermögen Versorgungsrücklage des Bundes und Versorgungsfonds des Bundes gegenüber.

Der Bundesrechnungshof erkennt die Bemühungen des BMF in den letzten Jahren an, Datenqualität und Aussagekraft der Vermögensrechnung zu verbessern sowie fehlende Positionen in der Vermögensrechnung zu ergänzen. Hierdurch kommt es einer langjährigen Forderung des Bundesrechnungshofes nach. Aktuelle Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes zeigen jedoch, dass der gegenwärtige Prozess der Buchführung, des Abschlusses der Bücher und der Gesamtrechnungslegung über das Vermögen und die Schulden fehleranfällig und aufwendig ist. Der Bundesrechnungshof hält weitere Anstrengungen des BMF für erforderlich, um Vermögen und Schulden des Bundes vollständig und in richtiger Höhe auszuweisen.

## **1.12 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes**

Die Haushaltsrechnung weist 26 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes (Sondervermögen) aus. Der Bundesrechnungshof hat Prüfungsfeststellungen zu neun wesentlichen Sondervermögen getroffen.

### **1.12.1 Investitions- und Tilgungsfonds**

Mit dem zum 2. März 2009 errichteten Sondervermögen „Investitions- und Tilgungsfonds“ (ITF) finanzierte der Bund in den Jahren 2009 bis 2011 zusätzliche Maßnahmen zur Stützung der Konjunktur im Umfang von 19,9 Mrd. Euro.<sup>23</sup> 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. Auch im Haushaltsjahr 2015 beschränkten sich folglich die finanziellen Belastungen des Sondervermögens ausschließlich auf Zinszahlungen (298,5 Mio. Euro). Einnahmen erzielte der ITF aus der Erstattung und Verzinsung von nicht zweckge-

---

<sup>23</sup> Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Investitions- und Tilgungsfonds“ (ITFG) vom 2. März 2009 (BGBl. I S. 416, 417), geändert durch Gesetz vom 25. Juni 2009 (BGBl. I S. 1577).

recht verwendeten Fördermitteln in Höhe von 0,2 Mio. Euro. Der darüber hinaus vereinnahmte Betrag von 506 Mio. Euro geht zurück auf § 6 Absatz 9 Haushaltsgesetz 2014. Danach war die sich zum Abschluss des Haushaltsjahres 2014 gegenüber dem Haushaltssoll per Saldo ergebende Entlastung des Bundeshaushalts dem ITF zuzuführen. Während der entstandene Überschuss entsprechend der haushaltsgesetzlichen Regelung im Bundeshaushalt 2014 als Ausgabe gebucht wurde, konnte die korrespondierende Gegenbuchung auf der Einnahmeseite des ITF nicht mehr dem Haushaltsjahr 2014 zugeordnet werden. Die Zuführung aus dem Bundeshaushalt ist somit in die Haushaltsrechnung des Sondervermögens für das Jahr 2015 eingeflossen. Sie wurde dort zur Finanzierung des Schuldendienstes herangezogen.

Abweichend von § 6 ITFG wurde durch das Nachtragshaushaltsgesetz 2015<sup>24</sup> festgelegt, dass der Anteil des Bundes am Reingewinn der Deutschen Bundesbank im Haushaltsjahr 2015 auf 2,95 Mrd. Euro festgesetzt und dem Sondervermögen „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ zuzuführen ist. Im Gegensatz zu den Jahren 2009 und 2014 konnte der ITF im Haushaltsjahr 2015 somit nicht an der Gewinnabführung der Deutschen Bundesbank partizipieren. Auch nach dem Haushaltsgesetz 2016<sup>25</sup> ist eine Beteiligung des ITF an der im Haushaltsjahr 2016 eingegangenen Gewinnabführung von 3,2 Mrd. Euro nicht beabsichtigt. Vielmehr dienen diese Mittel mit einem Teilbetrag von 2,5 Mrd. Euro als allgemeine Deckungsmittel für den Bundeshaushalt bzw. fließen mit einem Betrag von 0,7 Mrd. Euro der Rücklage zur Finanzierung von Belastungen im Zusammenhang mit der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen zu. Sollten diese Regelungen in den kommenden Haushaltsgesetzen beibehalten werden, dürfte sich eine endgültige Tilgung der Schulden des ITF weiter in die Zukunft verschieben. Das ursprüngliche Ziel, die zur Bekämpfung der damaligen Finanz- und Wirtschaftskrise aufgenommenen Schulden des ITF in finanzwirtschaftlich günstigeren

---

<sup>24</sup> Artikel 1 des 1. Nachtragshaushaltsgesetzes 2015 vom 24. Juni 2015 (BGBl. I S. 980).

<sup>25</sup> Vgl. § 6a des Haushaltsgesetzes 2016 vom 21. Dezember 2015 (BGBl. I S. 2378).

Zeiten und damit in einem überschaubaren Zeitraum zu tilgen<sup>26</sup>, würde im Ergebnis aufgegeben.

Die Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2015 weist für den ITF zum 31. Dezember 2015 einen Vermögensbestand von 3,7 Mrd. Euro aus. Der Bestand an Schulden erhöhte sich nach dieser Rechnung bis zum Jahresende um 1,0 Mrd. Euro auf 21,9 Mrd. Euro. Das negative Eigenkapital sank gegenüber dem Vorjahr auf 18,3 Mrd. Euro.

## **1.12.2 Finanzmarktstabilisierungsfonds**

### **Grundlagen**

Die Finanzmarktkrise führte ab September 2008 zu Vertrauensverlusten an den Finanzmärkten und zur finanziellen Gefährdung von Unternehmen des Finanzsektors (Institute). Vor diesem Hintergrund verabschiedete der Deutsche Bundestag im Oktober 2008 ein umfassendes Maßnahmenpaket zur Stützung des Finanzmarktes und richtete den Finanzmarktstabilisierungsfonds (FMS) ein. Die Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (FMSA) verwaltet den FMS.

Der FMS sollte Instituten dabei helfen, Kapital- und Liquiditätsengpässe zu überwinden. Hierzu konnte er z. B. Forderungen aus übernommenen Garantien abdecken, Risikopositionen erwerben, Institute mit Kapital ausstatten oder sich an Instituten beteiligen. Daneben konnte er Instituten Garantien für ihre Schuldtitel gewähren. Zum Jahresende 2015 wurde der FMS für neue Maßnahmen geschlossen.

Daneben konnte die FMSA Abwicklungsanstalten (sog. Bad Banks) errichten. Deren Aufgabe ist es, Vermögensgegenstände oder Risikopositionen von in Schieflage geratenen Instituten zu übernehmen und abzuwickeln. Dies sollte es den Instituten ermöglichen, sich von nicht mehr benötigten Portfolien zu trennen und das eigene Geschäft neu auszurichten.

### **Stabilisierungsmaßnahmen**

---

<sup>26</sup> Vgl. Gesetzesbegründung zu § 6 ITFG, Bundestagsdrucksache 16/11740.

Seit Bestehen des FMS erhielten neun Institute Garantien. Dabei lag das Gesamtvolumen der gezogenen Garantien in der Spitze bei 168 Mrd. Euro. Die Institute zahlten hierfür Garantie- und Bereitstellungsentgelte von insgesamt fast 2,2 Mrd. Euro an den FMS. Im Jahr 2013 gaben die Institute die letzten noch ausstehenden Garantien zurück. Keine der gewährten Garantien ist ausgefallen, sodass dem FMS hieraus keine Verluste entstanden sind.

Neben der Übernahme von Garantien stärkte der FMS die Eigenkapitalbasis von Instituten durch Kapitalzuführungen. Diese Kapitalhilfen betragen in der Spitze insgesamt 29,4 Mrd. Euro; am Jahresende 2015 lagen sie bei 15,8 Mrd. Euro. Die hierfür erforderlichen Kredite nahm die Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH auf, die das Schuldenmanagement für den Bund betreibt. Die Kapitalhilfen verteilten sich auf folgende Institute:

Tabelle 1.9

### Volumen der gewährten Kapitalhilfen

Institut	Kapitalhilfen	
	zum 31.12.2014	zum 31.12.2015
	in Mrd. Euro	
Hypo Real Estate-Gruppe (HRE)	9,8	8,8
Commerzbank AG	5,1	5,1
Portigon AG (ehemals WestLB AG)	2,0	2,0
<b>Gesamt</b>	<b>16,8<sup>a</sup></b>	<b>15,8<sup>a</sup></b>

Erläuterung: <sup>a</sup> Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

Quelle: Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung, Historischer Überblick über die Maßnahmen des Finanzmarktstabilisierungsfonds, Stand: 31. Dezember 2015.

Im Jahr 2015 zahlte die Hypo Real Estate-Gruppe (HRE) eine stille Einlage von 1 Mrd. Euro an den FMS zurück. Ende 2015 entfielen damit etwa die Hälfte der verbliebenen Kapitalhilfen auf die HRE und etwa ein Drittel auf die Commerzbank AG. Der FMS hielt 15,6 % der Aktien der Commerzbank AG. Im Vergleich zum Vorjahr war der Wert dieses Aktienpakets um 275 Mio. Euro auf 1,9 Mrd. Euro gesunken. Die stille Beteiligung

von 2 Mrd. Euro an der Portigon AG (ehemals WestLB AG) hat der FMS aufgrund der noch zu erwartenden Verluste vollständig wertberichtigt.

Die staatlichen Hilfen an die HRE billigte die Europäische Kommission unter der Auflage, dass das Institut deutlich verkleinert wird. Dadurch sollten mögliche Wettbewerbsverzerrungen abgefedert werden. Zur HRE gehörten die Deutsche Pfandbriefbank AG (pbb) und die Depfa Bank plc. (Depfa).

Die pbb brachte der Bund im Juli 2015 an die Börse und verkaufte dabei 80 % der Aktien. Ein Betrag von 1,2 Mrd. Euro wurde Anfang 2016 an den FMS ausgeschüttet, wobei es sich im Wesentlichen um den Erlös aus dem Börsengang handelte. Die Kapitalhilfen reduzierten sich infolgedessen auf 14,6 Mrd. Euro. Der FMS wird ab dem Börsengang für mindestens zwei Jahre die restlichen 20 % der Aktien der pbb halten.

Im Mai 2014 entschied der Bund, die Depfa auf die FMS-Wertmanagement AöR (FMS-WM) zu übertragen und dort abzuwickeln. Die FMS-WM ist eine von zwei Abwicklungsanstalten, die die FMSA errichtete. Die FMS-WM übernahm im Jahr 2010 Portfolien der HRE-Gruppe mit einem Übertragungsvolumen von 174,1 Mrd. Euro.

Daneben errichtete die FMSA die Erste Abwicklungsanstalt AöR (EAA). Die EAA übernahm in den Jahren 2009/2010 und 2012 Portfolien der früheren WestLB AG (jetzt Portigon AG) mit einem Übertragungsvolumen von 201,9 Mrd. Euro. Bis Ende 2015 hatten EAA und FMS-WM ihre Portfolien um rund 60 % abgebaut.

Wenn die Portfolien abgewickelt sind, werden die Abwicklungsanstalten aufgelöst. Spätestens dann muss der FMS Verluste der Abwicklungsanstalten ausgleichen. Bei der EAA sind Verluste in erster Linie durch die ehemaligen Anteilseigner der WestLB AG – das Land Nordrhein-Westfalen und die nordrhein-westfälischen Landschafts- sowie Sparkassen- und Giroverbände – zu tragen. Der FMS haftet hier nachrangig. Verluste der FMS-WM trägt der FMS allein. Dies gilt auch für Verbindlichkeiten der FMS-WM, z. B. für am Kapitalmarkt aufgenommene Kredite.



## **Jahresabschluss des FMS**

Im Jahr 2015 wurden keine neuen Stabilisierungsmaßnahmen beantragt.

Der FMS schloss das Jahr 2015 mit einem Fehlbetrag von 684,8 Mio. Euro ab. Das negative Jahresergebnis geht im Wesentlichen auf Zinsaufwendungen sowie die niedrigere Bewertung des Aktienpakets an der Commerzbank AG zurück. Zudem musste der FMS höhere Rückstellungen für mögliche Verluste der FMS-WM bilden.

Zum 31. Dezember 2015 belief sich der seit Bestehen des FMS angehäufte Fehlbetrag auf 22,6 Mrd. Euro. Der Fehlbetrag wird fortgeschrieben, bis der FMS aufgelöst wird. Einen nach der Auflösung verbleibenden Verlust teilen sich Bund und Länder grundsätzlich im Verhältnis 65:35, wobei die Länder insgesamt höchstens 7,7 Mrd. Euro übernehmen.

## **Ausblick**

Seit Beginn des Jahres 2016 werden in der Europäischen Union in Schieflage geratene Institute nach gemeinsamen Regeln restrukturiert oder falls erforderlich abgewickelt. Dieser sogenannte einheitliche Abwicklungsmechanismus ist Teil des Maßnahmenpakets zur Schaffung der europäischen Bankenunion.

### **1.12.3 Restrukturierungsfonds**

Der Gesetzgeber schuf im Jahr 2011 den Restrukturierungsfonds (RSF), damit der Finanzsektor in erster Linie selbst für die Restrukturierungs- und Abwicklungskosten von in finanzielle Schieflage geratenen Kreditinstituten aufkommt. Der RSF dient neben dem FMS der Stabilisierung des Finanzmarktes. Kreditinstitute sind seit dem Jahr 2011 verpflichtet, Jahresbeiträge zum RSF zu leisten (sog. Bankenabgabe). Die FMSA erhebt und verwaltet die Beiträge.

Im Jahr 2016 trat in der Europäischen Union ein einheitlicher Abwicklungsfonds als Teil der europäischen Bankenunion an die Stelle des RSF. Der Abwicklungsfonds soll durch Einzahlungen der Institute innerhalb von acht Jahren einen Kapitalstock von 55 Mrd. Euro erreichen. In der Aufbauphase fließen die Mittel der Institute dabei je nach Herkunftsland zunächst in nationale Kammern des Fonds. Dadurch wird sichergestellt, dass Institute, die während der Aufbauphase in Schieflage geraten, vorrangig durch nationale Mittel stabilisiert werden. Die nationalen Kammern sollen bis zum Jahr 2024 schrittweise vergemeinschaftet und schließlich aufgelöst werden.

In den Jahren 2011 bis 2014 wurden in Deutschland rund 2,3 Mrd. Euro im RSF gesammelt. Diese Mittel können während der Aufbauphase für eine Übergangsförderung der nationalen Kammer herangezogen werden. Im Jahr 2015 wurde die Bankenabgabe in Deutschland – rund 1,6 Mrd. Euro – bereits nach europäischen Vorgaben erhoben und anschließend auf die nationalen Kammern des Abwicklungsfonds übertragen.

#### **1.12.4 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 Kreditanstalt für Wiederaufbau, die Investitionsvorhaben durch Zinsverbilligungen für Unternehmensdarlehen fördert. Daneben verstärkt das ERP-Sondervermögen seine Investitionen in verschiedene Beteiligungsfonds, die kleine und mittelständische Unternehmen durch die Bereitstellung von Beteiligungskapital unterstützen.

Das ERP-Sondervermögen darf keine eigenen Kredite am Markt aufnehmen. Im Jahr 2015 leistete es Auszahlungen von 232,2 Mio. Euro, um in früheren Jahren ausgereichte sowie neu gewährte Förderdarlehen zu verbilligen. Auf die im Jahr 2015 neu abgeschlossenen Förderkredite entfiel davon ein Anteil von 12,6 Mio. Euro. Das ERP-Sondervermögen blieb damit auch weiterhin deutlich unter der Förderleistung von 340,3 Mio. Euro<sup>27</sup>, die bei der Neuordnung des Sondervermögens im Jahr 2007 als jährliche Zielgröße festgelegt worden war.

Bei den 340,3 Mio. Euro handelt es sich nach Hinweis des BMF jedoch um die maximal mögliche Förderkraft des ERP-Sondervermögens, welche unter Wahrung des gesetzlich vorgeschriebenen Substanzerhaltungsgebots geleistet werden könne. Die tatsächliche Förderleistung hänge u. a. von der Kreditnachfrage und den Kreditkonditionen ab.

Nach der vom BMWi für das ERP-Sondervermögen erstellten Bilanz erhöhte sich der Vermögensbestand zum 31. Dezember 2015 um 0,8 Mrd. Euro auf 16,9 Mrd. Euro. Das Vermögen lag damit um 2,1 Mrd. Euro (14,5 %) über dem fortgeschriebenen Gegenwertaufkommen von 14,8 Mrd. Euro. Dies ist der Wert des Sondervermögens im Jahr 1959 unter Berücksichtigung der Preisentwicklung bis zum Jahr 2015. Da der Vermögensbestand das Gegenwertaufkommen überschreitet, hat das BMWi den gesetzlichen Auftrag zum Vermögenserhalt erfüllt.

#### **1.12.5 Bundeseisenbahnvermögen**

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

- das der Deutschen Bahn AG zugewiesene verbeamtete Personal zu verwalten,

---

<sup>27</sup> 300 Mio. Euro im Jahr 2007, für die Folgejahre in Höhe der Inflationsraten fortgeschrieben.

- die Versorgungsbezüge an Pensionärinnen und Pensionäre festzusetzen und auszuzahlen,
- die betrieblichen Sozialeinrichtungen weiterzuführen und
- Liegenschaften zu verwalten und zu verwerten.

Das BEV hatte im Jahr 2015 Ausgaben von 7,2 Mrd. Euro.<sup>28</sup> Es erzielte eigene Einnahmen von 1,5 Mrd. Euro. Sie stammen im Wesentlichen aus der Personalkostenerstattung der Deutschen Bahn AG für ihr zugewiesene Beamtinnen und Beamte. Der Fehlbedarf von 5,3 Mrd. Euro wurde aus dem Bundeshaushalt gedeckt. Im Haushalt 2016 sind hierfür 5,3 Mrd. Euro vorgesehen. Als Gesamtausgaben des BEV sind 7,1 Mrd. Euro veranschlagt.

Im Jahr 2015 zahlte das BEV 3,5 Mrd. Euro Versorgungsbezüge an 158 536 Versorgungsberechtigte. Seit Beginn der Bahnreform im Jahr 1994 ging die Zahl der Versorgungsberechtigten um 82 943 Personen und damit um 34,3 % zurück.

Die zum 31. Dezember 2015<sup>29</sup> ausgewiesenen Aktiva des BEV von 667,2 Mio. Euro umfassen im Wesentlichen:

- Immobilien (304,2 Mio. Euro),
- Finanzanlagen (18,2 Mio. Euro) und
- aktive Rechnungsabgrenzung für die Januarbezüge (327,3 Mio. Euro).

Der Wert des Immobilienbestandes des BEV verringerte sich von 3,4 Mrd. Euro im Jahr 2000 auf 304,2 Mio. Euro im Jahr 2015. 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. Das BEV ist gehalten, seinen Immobilienbesitz weiter zu verringern.

Bei der Gründung des BEV im Jahr 1994 waren der Deutschen Bahn AG 116 885 Beamtinnen und Beamte zugewiesen. Im Jahr 2015 waren es

---

<sup>28</sup> Darin sind 0,3 Mrd. Euro Ausgaben für Rentenleistungen für die Renten-Zusatzversicherung der Knappschaft Bahn-See enthalten.

<sup>29</sup> Vgl. S. 34 der Vermögensrechnung.

noch 31 837. Dabei handelt es sich um 28 185 zugewiesene und 3 650 zum DB Konzern beurlaubte Beamtinnen und Beamte. Zudem sind zwei Personen vorübergehend zur Bundesagentur für Arbeit abgeordnet. Insgesamt sind dies 85 048 Personen oder 72,8 % weniger als im Jahr 1994.

Kann die Deutsche Bahn AG aufgrund von Rationalisierungsmaßnahmen Personal nicht mehr beschäftigen, stehen ihr unter bestimmten Voraussetzungen Ausgleichszahlungen zu. Ihren Anspruch muss sie im Einzelfall nachweisen. Der Bund gewährte der Deutschen Bahn AG im Jahr 2014 Personalausgleichszahlungen von 85,4 Mio. Euro, ohne dass er sich diesen Anspruch im Einzelfall nachweisen ließ. Zuvor erhielt die Deutsche Bahn AG im Jahr 2013 einen pauschalen Betrag von 80 Mio. Euro und in den Jahren 2009 bis 2012 jeweils von 69,7 Mio. Euro. Der Bundesrechnungshof hat die Pauschalabrechnung kritisiert, weil sie nicht den gesetzlichen Bestimmungen entspricht (vgl. Bemerkungen 2013 – Weitere Prüfungsergebnisse Nr. 4<sup>30</sup>). Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages forderte am 23. Mai 2014 das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) auf, von weiteren Vereinbarungen zur Abgeltung von Ansprüchen aus § 21 Absatz 5 und Absatz 6 des Gesetzes über die Gründung einer Deutschen Bahn AG (DBGrG) ab dem 1. Januar 2015 abzusehen. Stattdessen sollte die Deutsche Bahn AG die Ansprüche entsprechend den gesetzlichen Regelungen prüfbar nachweisen. Daraufhin schlossen das BEV und die Deutsche Bahn AG im Juli 2015 nach § 21 Absatz 8 DBGrG eine Durchführungsvereinbarung über Ansprüche nach § 21 Absatz 5 und Absatz 6 DBGrG. Die Vereinbarung regelt insbesondere Einzelheiten zum betroffenen Personenkreis, über erforderliche Nachweise und Aufwendungsersatzansprüche. Sind die Voraussetzungen nach dieser Vereinbarung erfüllt, entfällt die Leistungspflicht der Deutschen Bahn AG. Für die betroffenen Personen sind dann keine Personalkosten nach § 21 Absatz 1 DBGrG an das BEV zu erstatten. Zudem erhält die Deutsche Bahn AG einen Aufwendungsersatz von 10 %, der sich nach den entfallenen Perso-

---

<sup>30</sup> Bundestagsdrucksache 18/1220.

nalkosten bemisst. Das BEV gewährte der Deutschen Bahn AG nach dieser Durchführungsvereinbarung insgesamt 52,5 Mio. Euro für das Jahr 2015.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes darf das BEV nicht nach der Durchführungsvereinbarung vom Juli 2015 abrechnen, denn auch sie steht nicht im Einklang mit den Vorgaben des § 21 DBGrG und den Parlamentsbeschlüssen des Jahres 2014. Sie geht über den Regelungsinhalt einer Durchführungsvereinbarung im Sinne des § 21 Absatz 8 DBGrG hinaus und schafft eigene Voraussetzungen für den geforderten Nachweis nach § 21 Absatz 5 und 6 DBGrG.

Der Bundesrechnungshof ist zudem der Auffassung, dass der Gesetzgeber die Regelungen des § 21 DBGrG auf die Gründungsphase der DB AG beschränkt hat. Die Sanierungsphase der DB AG war nach Aussage ihres Vorstandsvorsitzenden im Jahr 2007 endgültig abgeschlossen. Der Bundesrechnungshof hat dem Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über das Ergebnis seiner Prüfung berichtet.

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 Bundesrepublik Deutschland - Finanzagentur GmbH übertragen. Der Bundesrechnungshof hat wiederholt darauf hingewiesen, dass die Beschäftigten des BEV wegen des erheblichen Aufgabenrückgangs keine mittelfristigen Entwicklungsperspektiven und damit nur geringe Planungssicherheit haben. Das BMVI ist dagegen der Auffassung, dass Personal und Aufgaben des BEV bis zum Jahr 2030 in etwa gleichem Umfang zurückgehen würden. Mittelfristig sei es wirtschaftlich, die Aufgaben durch das BEV fortführen zu lassen.

#### **1.12.6 Erblastentilgungsfonds**

Im Sondervermögen Erblastentilgungsfonds sind zusammengefasst:

- Verbindlichkeiten des Kreditabwicklungsfonds und der Treuhandanstalt aus Krediten, übernommenen Altkrediten und Ausgleichsforderungen,
- Altverbindlichkeiten von Wohnungsbauunternehmen und privaten Vermietern im Beitrittsgebiet nach den Vorschriften im Altschuldenhilfe-Gesetz und
- Altschulden für gesellschaftliche Einrichtungen im Beitrittsgebiet.

Das Sondervermögen startete am 1. Januar 1995 mit einem Schuldenstand von 172 Mrd. Euro. Aufgrund des Schuldenmitübernahmegesetzes vom 21. Juni 1999 wurden die zu diesem Zeitpunkt noch bestehenden Schulden von 137 Mrd. Euro in die Bundesschuld (Einzelplan 32) überführt.

Im Einzelplan 32 betragen die sonstigen Verbindlichkeiten des Sondervermögens zum Jahresende 2015 noch 1,5 Mio. Euro. Dem standen Forderungen von 11,2 Mio. Euro gegenüber.

Vor dem Hintergrund des deutlich zurückgegangenen Aufgabenumfangs sowie der nur noch untergeordneten finanziellen Relevanz hat das BMF den Erblastentilgungsfonds auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes zum 31. Dezember 2015 aufgelöst. Zum 1. Januar 2016 trat der Bund in die Rechte und Pflichten der Fonds ein.

### **1.12.7 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

(CO<sub>2</sub>-Emissionshandel). Die im Jahr 2015 erzielten Preise für CO<sub>2</sub>-Zertifikate lagen über der ursprünglichen Prognose, was zu einer Einnahmesteigerung des Fonds führte. Seit der Änderung des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens EKF im Jahr 2014 kann das Sondervermögen jährliche Bundeszuschüsse nach Maßgabe des jeweiligen Haushaltsgesetzes erhalten. Für 2015 sah das Haushaltsgesetz hierfür zunächst 781 Mio. Euro vor. Mit dem Zweiten Nachtragshaushalt erhielt der EKF über den bereits vorgesehenen Zuschuss hinaus einmalig eine Bundeszuweisung von 1,3 Mrd. Euro. Für das Haushaltsjahr 2015 wies das BMF erstmals seit Gründung des Sondervermögens sämtliche im Wirtschaftsplan veranschlagten Barmittel und Verpflichtungsermächtigungen bereits vor Beginn des Haushaltsjahres zu. Die Gesamtausgaben des EKF lagen wie im Vorjahr bei 1,3 Mrd. Euro. Bei der Prüfung des Jahresabschlusses des EKF stellte der Bundesrechnungshof formale Mängel fest.

Der Bundesrechnungshof hatte in den Vorjahren bereits mehrfach seine Bedenken hinsichtlich der Einrichtung des Sondervermögens EKF dargelegt<sup>31</sup>. Aus seiner Sicht stellen Sondervermögen eine Ausnahme vom verfassungsrechtlichen Grundsatz der Einheit des Haushalts (Artikel 110 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz) dar. Mit diesem Grundsatz soll eine Parzellierung des Bundeshaushalts durch Ausweitung einer aufgabenbezogenen Fondswirtschaft ausgeschlossen werden. Daher ist an die Gründung und Aufrechterhaltung von Sondervermögen ein strenger Maßstab anzulegen.

Das BMF weist darauf hin, dass die Bundesregierung ungeachtet des dauerhaften und auch steigenden Bedarfs von Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt am EKF festhält. Das Sondervermögen ermögliche gerade einen sichtbaren, transparenten und nachvollziehbaren Nachweis der Einnahmen und Ausgaben für die Energiewende- und Klimaschutzprogramme der Bundesregierung. Die Veranschlagung von Bundeszuwei-

---

<sup>31</sup> 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, Nr. III. Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2014 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes (Bundestagsdrucksache 18/3300 vom 1. Dezember 2014), Nr. 1.12.7.



sungen gewährleiste für die bewirtschaftenden Ressorts größtmögliche Planungssicherheit bei der Umsetzung der Programme.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes kann ein Sondervermögen sinnvoll sein, wenn dort die zu finanzierenden Aufgaben nachweisbar effizienter als durch eine Mittelveranschlagung im Bundeshaushalt erfüllt werden können. Für ihn ist es nach wie vor nicht ersichtlich, dass beim EKF die teilweise Ausgliederung der Haushaltsmittel zu einer besseren Aufgabenerfüllung und effizienteren Bewirtschaftung führt. Für einen wirtschaftlichen, transparenten und koordinierten Mitteleinsatz wäre es förderlicher, sämtliche Mittel im Bundeshaushalt zu etatisieren. Es würde zudem die Kontrolle des Parlaments erleichtern, wenn sämtliche Einnahmen und Ausgaben des Bundes in der Haushaltsrechnung des Bundeshaushalts nachgewiesen würden. Außerdem würde dies auch der beim EKF seit Jahren vorherrschenden Planungsunsicherheit hinsichtlich der finanziellen Umsetzbarkeit von mehrjährigen Projekten entgegenwirken.

Die Entwicklung des EKF bestärkt den Bundesrechnungshof in seiner kritischen Auffassung bezüglich des Sondervermögens. Mit der Gewährung jährlicher Bundeszuschüsse wird das ursprüngliche Ziel nicht erreicht, die Ausgaben des EKF ausschließlich über Klimaabgaben zu finanzieren. Stattdessen findet nun eine teilweise Finanzierung des EKF aus dem allgemeinen Haushalt statt. Diese Tendenz wurde im Haushaltsjahr 2015 durch den einmaligen Zuführungsbetrag von 1,3 Mrd. Euro noch erheblich verstärkt. Die Mittel wurden im Haushaltsjahr 2015 nicht benötigt, sondern in voller Höhe der Rücklage des Fonds zugeführt und sollen ab 2016 zur Erreichung des nationalen Klimaschutzziels eingesetzt werden. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist der buchmäßige Transfer von 1,3 Mrd. Euro aus dem Bundeshaushalt 2015 in die Rücklage des Sondervermögens zur Nutzung in späteren Jahren zwar formal zulässig. Das Vorgehen deutet jedoch darauf hin, dass die Abgrenzung zwischen Sondervermögen und Bundeshaushalt nicht allein nach inhaltlichen Gesichtspunkten, sondern insbesondere auch nach der Verfügbarkeit finanzieller Mittel vorgenommen wird. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes trägt dies zu einem weiteren Verlust an inhaltlicher Trenn-

schärfe des Sondervermögens in Abgrenzung zum Haushalt bei und widerspricht dem Grundsatz der Haushaltsklarheit.

Vor diesem Hintergrund sieht der Bundesrechnungshof unverändert keine Notwendigkeit, den EKF aufrecht zu erhalten.

#### **1.12.8 Sondervermögen „Aufbauhilfe“**

Der nationale Solidaritätsfonds „Aufbauhilfe“ wurde im Juli 2013 als nicht rechtsfähiges Sondervermögen des Bundes mit dem Aufbauhilfegesetz (AufbhG)<sup>32</sup> errichtet. Aus ihm werden Hilfen zur Beseitigung der im Zeitraum vom 18. Mai bis zum 4. Juli 2013 durch ein schweres Hochwasser entstandenen, nicht versicherten Schäden finanziert. Mit diesen Mitteln soll zudem die zerstörte Infrastruktur in den betroffenen Ländern wieder aufgebaut werden.

Der Fonds ist bei seiner Errichtung vom Bund im Jahr 2013 mit Haushaltsmitteln in Höhe von 8 Mrd. Euro ausgestattet worden. 1,5 Mrd. Euro waren für die Wiederherstellung der vom Hochwasser betroffenen Infrastruktur des Bundes vorgesehen, 6,5 Mrd. Euro für die Beseitigung von Hochwasserschäden in den Ländern. Das Sondervermögen „Aufbauhilfe“ ist zeitlich nicht befristet. Die Antragsfrist für Hilfsleistungen endete am 30. Juni 2015, die Bewilligungsfrist für gestellte Anträge am 30. Juni 2016.

Die Länder beteiligen sich an der Refinanzierung des Sondervermögens mit der Hälfte der ihnen zur Verfügung stehenden 6,5 Mrd. Euro. Dafür wurde u. a. die Verteilung der Umsatzsteuer zwischen Bund und Ländern in den Jahren 2014 bis 2019 geändert. Darüber hinaus leisten die Länder in den Jahren 2020 bis 2033 direkte jährliche Zahlungen. Sie sind bei dem ihnen zustehenden Fondsanteil für die Bewilligung der einzelnen Hilfeleistungen zuständig.

---

<sup>32</sup> Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Aufbauhilfe“ und zur Änderung weiterer Gesetze; (Aufbauhilfefonds-Errichtungsgesetz – AufbhG), BGBl. I, 2013, Seiten 2401 ff.

Der tatsächliche Mittelabfluss blieb bisher hinter den Annahmen zurück. Im Jahr 2015 wurden nur insgesamt 891 Mio. Euro einschließlich einer Abführung an den Bundeshaushalt von 254,4 Mio. Euro aus dem Fonds in Anspruch genommen. Insgesamt wurden bis Ende des Jahres 2015 erst 2,2 Mrd. Euro aus dem Sondervermögen verausgabt. Aus den bis Ende 2015 noch nicht abgeflossenen Mitteln überführte das BMF aufgrund der erforderlichen Jahresabgrenzung eine Rücklage von 5,8 Mrd. Euro in das Jahr 2016. Hieraus können die noch anfallenden Ausgaben gedeckt werden.

Nach bisherigen Erkenntnissen werden weniger Mittel benötigt als ursprünglich geschätzt. Der Bund wird voraussichtlich für die Wiederherstellung seiner Infrastruktur Mittel in einer Größenordnung von 500 Mio. Euro verwenden. Die vom Bund nicht benötigten Mittel können nach dem Gesetz zur Teilauflösung des Sondervermögens „Aufbauhilfe“ vom 15. November 2014<sup>33</sup> bereits vor der Schlussabrechnung des Fonds im Bundeshaushalt vereinnahmt werden.

Belastbare Zahlen für den voraussichtlichen Mittelbedarf der Länder werden endgültig erst dann vorliegen, wenn dort alle bewilligten Anträge abgerechnet sind. Daher hat das BMF für die Berechnung der in der Aufbauhilfeverordnung für März 2016 vorgesehenen endgültigen Mittelverteilung auf eine von den Ländern im September 2015 erstellte Bedarfsmeldung zurückgegriffen. Darin haben die Länder einen Mittelbedarf von insgesamt 6,1 Mrd. Euro errechnet. Diese Summe enthält das Ergebnis der bereits abgerechneten Anträge. Für die bewilligten aber noch nicht abgerechneten Anträge wurde ein Schätzbetrag angesetzt. Das BMF stellte somit den Ländern unter Anrechnung der bereits verteilten ersten Tranche von 3,6 Mrd. Euro aus dem Jahr 2013 und der zweiten Tranche von 1,9 Mrd. Euro aus dem Jahr 2014 einen Betrag von 0,7 Mrd. Euro zur Bewirtschaftung zur Verfügung.

---

<sup>33</sup> Gesetz zur Teilauflösung des Sondervermögens „Aufbauhilfe“ und zur Änderung der Aufbauhilfeverordnung vom 15. November 2014, BGBl. I S. 1716.

Sofern auch die Länder ihren Anteil nicht in vollem Umfang benötigen, kann der Bund nach dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz vom 24. Juni 2015<sup>34</sup> diese Mittel bereits vor der Schlussabrechnung des Fonds bis zu 1 Mrd. Euro im Bundeshaushalt vereinnahmen.

Für das Haushaltsjahr 2015 waren im Einzelplan 60 bei Kapitel 02 Titel 214 01 – Zuweisung aus dem Sondervermögen „Aufbauhilfe“ – Einnahmen von 500 Mio. Euro veranschlagt. Tatsächlich führte das BMF 254,4 Mio. Euro ab. Es wies dies in der Haushaltsrechnung des Fonds als Ausgabe unter dem Titel 893 21 – Reserve zur Aufteilung nach weiterer Schadensbewertung – aus.

Im Bundeshaushalt 2016 sind entsprechende Einnahmen von 1,5 Mrd. Euro veranschlagt. Ob der veranschlagte Betrag tatsächlich im Bundeshaushalt vereinnahmt werden kann, hängt u. a. auch von der Fondsentwicklung im Jahr 2016 ab.

### **1.12.9 Kommunalinvestitionsförderungsfonds**

#### **Grundlagen**

Die rechtlichen Grundlagen für das Sondervermögen wurden mit dem Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ vom 24. Juni 2015<sup>35</sup> und dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (KInvFG)<sup>36</sup> geschaffen. Mit dem Errichtungsgesetz und dem diesem als Anlage beigefügten Wirtschaftsplan wurden u. a. Festlegungen zum Zweck und zur Finanzierung des Sondervermögens, der Aufteilung der vorgesehenen Finanzhilfen auf die Länder sowie Regelungen zur Rechnungslegung und zur Auflösung des Sondervermögens getroffen. Hierauf aufbauend enthält das KInvFG insbesondere Bestimmungen zu den vom Gesetz umfassten Förderbereichen, zum Förderzeitraum, zur Förderquote sowie zur Prüfung der Mittelverwendung und zu evtl. Rückzahlungs-

---

<sup>34</sup> Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (Kommunalinvestitionsförderungsgesetz - KInvFG) vom 24. Juni 2015 (BGBl. I S. 974).

<sup>35</sup> Kommunalinvestitionsförderungsfonds-Errichtungsgesetz (KInvFErrG) vom 24. Juni 2015, BGBl. I S. 974 ff.

<sup>36</sup> Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen – Kommunalinvestitionsförderungsgesetz vom 24. Juni 2015 (KInvFG), BGBl. I S. 974, 975.

verpflichtungen der Länder. Die Einzelheiten des Verfahrens zur Durchführung des KInvFG sind in einer zwischen dem Bund und den Ländern geschlossenen Verwaltungsvereinbarung vom 20. August 2015 geregelt.

### **Finanzierung und Zweck**

Für das Sondervermögen wurde im 1. Nachtragshaushalt 2015 eine Zuweisung von 3,5 Mrd. Euro veranschlagt. Um einen Beitrag zum Ausgleich der unterschiedlichen Wirtschaftsstruktur im Bundesgebiet zu leisten, sollten hieraus ursprünglich in den Jahren 2015 bis 2018 Finanzhilfen an die Länder zur Förderung von besonders bedeutsamen Investitionen finanzschwacher Gemeinden und Gemeindeverbände gewährt werden.<sup>37</sup> Angesichts der aktuellen Herausforderungen durch die Betreuung und Unterbringung von Flüchtlingen sahen sowohl die Länder als auch die Kommunen Schwierigkeiten, das mit dem Fonds verfolgte Ziel in dem gesetzten engen Zeitrahmen umzusetzen. Der Bund trug diesen Bedenken Rechnung. Mit dem Gesetz zur Änderung des KInvFG und zur Änderung weiterer Gesetze (KommunalinvestitionsÄndG)<sup>38</sup> soll der zulässige Förderzeitraum bis zum Jahr 2020 verlängert werden.

Förderschwerpunkte für die aus dem Fonds zu finanzierenden Finanzhilfen sind die Bereiche Infrastruktur (z. B. Krankenhäuser, Städtebau) und Bildungsinfrastruktur (z. B. Modernisierung von überbetrieblichen Bildungsstätten).<sup>39</sup> Mit Blick auf den Adressatenkreis – finanzschwache Kommunen – beträgt die Förderquote des Bundes bis zu 90 %. Die Länder einschließlich der Kommunen beteiligen sich mit mindestens 10 % am Gesamtvolumen des öffentlichen Finanzierungsanteils an den förderfähigen Kosten der jeweiligen Maßnahme.<sup>40</sup>

### **Jahresabschluss**

Die Einnahmen und Ausgaben des Sondervermögens werden in einem

---

<sup>37</sup> Finanzhilfen gem. Artikel 104b Absatz 1 Nr. 2 Grundgesetz.

<sup>38</sup> Vgl. Bundestagsdrucksache 18/9231.

<sup>39</sup> § 3 KInvFG.

<sup>40</sup> § 6 Absatz 1 KInvFG.

Wirtschaftsplan dargestellt. Entsprechend der gesetzlichen Vorgabe in § 5 Absatz 1 KInvFErrG ergibt sich für das Haushaltsjahr 2015 ein in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichenes Bild (vgl. Tabelle 1.10).

Tabelle 1.10

**Jahresabschluss des KInvF**

<b>Titel</b>	<b>Zweckbestimmung</b>	<b>Soll 2015 Euro</b>	<b>Ist 2015 Euro</b>
<b>Einnahmen</b>			
334 01	Zuführungen des Bundes	3.500.000.000,00	3.500.000.000,00
359 01	Entnahme aus Rücklagen	0,00	0,00
<b>Summe der Einnahmen</b>		<b>3.500.000.000,00</b>	<b>3.500.000.000,00</b>
<b>Ausgaben</b>			
882 01	Finanzhilfen gem. § 3 KInvFG	3.500.000.000,00	261.188,34
919 01	Zuführung an Rücklage	0,00	3.499.738.811,66
<b>Summe der Ausgaben</b>		<b>3.500.000.000,00</b>	<b>3.500.000.000,00</b>

Nach dem erzielten Jahresergebnis wurden von den Ländern Haushaltsmittel in Höhe von 0,3 Mio. Euro in Anspruch genommen. Dies entspricht einem äußerst geringen Anteil von 0,007 % an der insgesamt vom Bund bereitgestellten Finanzhilfe. Der geringe Mittelabfluss ist maßgeblich auf die von den Ländern und den Kommunen geltend gemachten Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Fördermaßnahmen zurückzuführen. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass zum einen die rechtlichen Grundlagen für das Sondervermögen erst im Sommer 2015 geschaffen wurden und zum anderen die Realisierung von finanzintensiven Investitionsmaßnahmen regelmäßig einen zeitlichen Planungsvorlauf erfordert. Die nicht verausgabten Haushaltsmittel von 3,49 Mrd. Euro wurden in Übereinstimmung mit den Vorgaben des Wirtschaftsplans durch eine haushaltstechnische Verrechnung einer Rücklage zugeführt (Titel 919 01). Damit ist sichergestellt, dass das Sondervermögen seinen Zweck auch in den folgenden Jahren erfüllen kann.

Die in der Haushaltsrechnung 2015 ausgewiesene Ist-Ausgabe einschließlich der damit verbundenen Nettokreditaufnahme entspricht insofern nicht dem tatsächlichen kassenmäßigen Bedarf. Eine Belastung des Bundeshaushalts findet vielmehr erst in den Haushaltsjahren 2016 ff. statt.

Im Interesse eines am Jährlichkeitsgrundsatz ausgerichteten Haushalts empfiehlt der Bundesrechnungshof, Ausgaben künftig erst dann zu veranschlagen, wenn sie etatreif sind. Dies würde auch dazu beitragen, die im Kreditfinanzierungsplan der Haushaltsrechnung nur schwer nachvollziehbaren Korrekturbuchungen im Bereich der Sondervermögen (Haushaltsrechnung Band 1, Nr. 2.3, lfd. Nrn. 3.6-3.10) zumindest zu verringern. Die Transparenz von Haushaltsplan und Haushaltsrechnung würde dadurch verbessert.

### 1.13 Bundesbetriebe und behördeneigene Kantinen

Das BMF hat der Haushaltsrechnung unter Nr. 3.3 eine Übersicht über die Jahresabschlüsse der Bundesbetriebe beigelegt (§ 85 Nummer 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.

Tabelle 1.11

#### Bundesbetriebe und Kantinen<sup>41</sup>

Bundesbetriebe und Kantinen	Bestand 01.01.2015	Bestand 31.12.2015
	<b>Euro</b>	
Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Verwertungsstelle)	15 597 878	5 367 279
Behördeneigene Kantinen		
Einzelplan 08	1 755	166
Einzelplan 09	-20 229	-29 019
Einzelplan 14	4 468 018	3 702 397

<sup>41</sup> Vgl. S. 11 f. der Vermögensrechnung.