



75 Jahre  
Demokratie  
lebendig



Deutscher Bundestag  
Wissenschaftliche Dienste

---

## Sachstand

---

### Verbuchung der Zinsausgaben im Bundeshaushalt Agio und Disagio

**Verbuchung der Zinsausgaben im Bundeshaushalt**  
Agio und Disagio

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 002/24  
Abschluss der Arbeit: 24.01.2024  
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

---

**Inhaltsverzeichnis**

<b>1.</b>	<b>Fragestellung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Ursachen von Agien und Disagien bei Bundesschulden</b>	<b>4</b>
<b>3.</b>	<b>Verbuchung von Agien und Disagien im Bundeshaushalt</b>	<b>5</b>
<b>4.</b>	<b>Jährlichkeitsgrundsatz nach Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG</b>	<b>7</b>
<b>5.</b>	<b>Grundsätze der staatlichen doppelten Buchführung (staatliche Doppik)</b>	<b>9</b>
<b>6.</b>	<b>Buchführungssystem in den Bundesländern und in Mitgliedstaaten der Europäischen Union</b>	<b>10</b>

## 1. Fragestellung

Gebeten wird um eine Erläuterung, ob und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen eine Änderung der Buchungspraxis von Agien und Disagien bei Bundesschulden von einer nach den Regeln der kameraleen Buchführung entstehungsorientierten Verbuchung, zu einem periodengerechten, aufwandsorientierten Ansatz rechtlich möglich ist. Darüber hinaus wird um eine Darstellung der Buchungspraxis in den Bundesländern und den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) gebeten. Nach Darlegung der Ursachen von Agien und Disagien bei Bundesschulden (dazu nachfolgend 2.) werden zunächst deren Verbuchung und daraus folgende Bewertungen (dazu nachfolgend 3.) dargestellt. Anschließend erfolgt die Erörterung der Möglichkeit der Änderung der Buchungspraxis (dazu nachfolgend 4.) und es folgen Hinweise zur möglichen Verbuchung (dazu nachfolgend 5.). Abschließend wird ein Überblick über die Buchführungssysteme in den Bundesländern und in Mitgliedstaaten der EU gegeben (dazu nachfolgend 6.).

## 2. Ursachen von Agien und Disagien bei Bundesschulden

Agien und Disagien fallen bei der Emittierung eines Wertpapiers an, wenn dessen Kupon Differenzen zum Marktzins aufweist. Der überwiegende Teil der Bundesverschuldung entfällt auf Wertpapiere, die am Kapitalmarkt emittiert werden. Die darauf zu zahlenden Zinsen werden jährlich in Form von festen Kuponzahlungen geleistet, die die Nominalverzinsung eines Wertpapiers angeben. Diese Nominalverzinsung kann aber von der sich laufend ändernden Marktverzinsung abweichen.<sup>1</sup> Entsprechen die Kupons bei der Ausgabe der Anleihen nicht den aktuellen Marktzinsen, kommt es zu entsprechenden Auf- oder Abschlägen auf den Ausgabepreis (sog. Agien und Disagien).<sup>2</sup> Wenn der Kupon einer Neuemission über dem Marktzins liegt, übersteigt der Ausgabepreis den Nennwert. Dieser Aufschlag auf den Rückzahlungspreis ist das Agio. Liegt der Kupon unter dem Marktzins, fällt ein Disagio an.<sup>3</sup>

Die Auf- und Abschläge halten sich bei Neuemissionen in Grenzen, wenn diese zu marktnahen Zinskonditionen erfolgen.<sup>4</sup> In der Regel werden einzelne Wertpapierserien aber in mehreren Tranchen an den Markt gebracht. Während sich bei der Erstemission der Kupon üblicherweise am aktuellen Kapitalmarktzins orientiert, kann er bei den nachfolgenden Aufstockungen stärker davon abweichen.<sup>5</sup> Haben sich die Marktrenditen bei nachfolgenden Aufstockungen verändert, weicht der Ausgabepreis dieser mit dem gleichen Kupon wie die erste Emission versehenen Anleihen dann trotz ursprünglich marktkonformer Kupons vom Nennwert ab. In der Regel fallen die Abweichungen in einem Umfeld rückläufiger Renditen positiv und bei steigenden Renditen negativ aus.<sup>6</sup> Insbesondere bei Negativzinsen entstehen bereits bei der Erstaussgabe schon deutliche Agien, da keine Kupons mit negativem Zins eingesetzt werden. Aus diesen Gründen stiegen die

---

1 Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juni 2021, S. 50.

2 Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juli 2017, S. 46.

3 Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juni 2021, S. 50.

4 Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juli 2017, S. 46.

5 Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juni 2021, S. 50.

6 Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juli 2017, S. 46.

insgesamt vereinnahmten Agien des Bundes bis 2021 stark an.<sup>7</sup> Mit dem seit der zweiten Jahreshälfte 2022 gestiegenen Zinsniveau fielen die Agio-Einnahmen des Bundes niedriger aus und in Zinsanstiegsphasen kam es vermehrt zu Disagio-Ausgaben.<sup>8</sup>

### 3. Verbuchung von Agien und Disagien im Bundeshaushalt

Während sich bei den emittierten Wertpapieren die jährlichen Zinszahlungen im Bundeshaushalt niederschlagen und sich damit die regelmäßigen Kuponzahlungen gleichmäßig über die Laufzeit verteilen, werden Agien und Disagien im Haushalt im Jahr des Wertpapierverkaufs in voller Höhe als negative oder positive Zinsausgaben verbucht. Ein Aufschlag entlastet den laufenden Haushalt also faktisch auf Kosten der Budgets der Folgejahre, in denen die höheren Zinszahlungen (entsprechend den höheren Kupons) zu entrichten sind. Abschläge wirken in die umgekehrte Richtung.<sup>9</sup>

Nach Auffassung der Deutschen Bundesbank würden mit dieser Verbuchung Agien kurzfristig die Grenzen der Schuldenbremse zulasten künftiger Haushalte lockern. Die Zinsausgaben und damit die Haushaltsergebnisse wären zugleich volatiler und schwieriger einzuordnen.<sup>10</sup> Im Ergebnis führe diese Verbuchung der Agien und Disagien zu häufig deutlich von den Planungen abweichenden Zinsausgaben im Bundeshaushalt. Das Haushaltsergebnis spiegele insofern auch nicht die Finanzierungsbedingungen wider. Bedenklich sei zudem, dass durch die Vollverbuchung von Agien im Ausgabejahr der Eindruck von Gestaltungsspielräumen entstehen könne, die faktisch nicht vorhanden seien. Es könnten auch gezielt Wertpapiere mit hohen Kupons ausgegeben werden, um über umgehend ergebniswirksam verbuchte Agio-Beträge die Haushaltsvorgaben trotz einer Schieflage kurzfristig wahren zu können.<sup>11</sup> Letztlich könnte so sogar ein politischer Anreiz entstehen, Wertpapiere mit hohen Kupons zu begeben, um über die daraus entstehenden Agien zusätzliche Haushaltsspielräume zu schaffen.<sup>12</sup> Auftretende Disagien bei der Emission von Schuldtiteln könnten dagegen wegen der sofortigen erfolgswirksamen Verbuchung kurzfristig zu beträchtlichen Haushaltsbelastungen führen.<sup>13</sup> Bei der Erfassung der Zinsausgaben in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) würden Agien und Disagien hingegen periodengerecht auf die Laufzeit verteilt.<sup>14</sup> Die VGR und die dort ermittelten staatlichen

---

7 Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juni 2021, S. 50.

8 Bundesministerium der Finanzen, Kreditaufnahmebericht des Bundes 2022, S. 15.

9 Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juli 2017, S. 46.

10 Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juni 2021, S. 49.

11 Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juli 2017, S. 46.

12 Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juni 2021, S. 51/52.

13 Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juli 2017, S. 44.

14 Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juli 2017, S. 38.

Finanzierungssalden lägen den europäischen Fiskalregeln zugrunde. Agien und Disagien würden hier grundsätzlich als finanzielle Transaktionen von der Saldenberechnung ausgeklammert.<sup>15</sup>

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen weist darauf hin, dass „Agio-Einnahmen“ keine echten Einsparungen im Haushalt seien, da ihnen ein Anstieg der Zinsausgaben in der Zukunft gegenüberstehe. Daher stehe die aktuelle Praxis der Verbuchung im Gegensatz zu der grundsätzlichen Forderung nach einer periodengerechten Zuordnung der Ausgaben und Einnahmen im Haushalt. Es komme hinzu, dass „Agio-Einnahmen“, die nicht bereits im Haushalt eingeplant seien, unter Umständen für Ausgabensteigerungen beispielsweise im Rahmen von Nachtragshaushalten genutzt werden könnten.<sup>16</sup> Zur Neutralisierung der Effekte von Agien und Disagien sei die Änderung der Buchungspraxis zu einem aufwandsorientierten, periodenbezogenen Ansatz möglich, der auch in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung angewandt werde. Alternativ könne die Kreditaufnahme automatisch im Haushaltsvollzug um die im Haushaltsjahr angefallenen „Agio-Einnahmen“ bzw. „Disagio-Ausgaben“ angepasst werden.<sup>17</sup>

Der Bundesrechnungshof stellt dazu fest, dass Agio-Einnahmen nach den Regeln der kameraleen Buchführung zum Zahlungszeitpunkt im Bundeshaushalt dargestellt würden. Die Agien würden vollständig im Ausgabejahr berücksichtigt, während sich die vergleichsweise höheren Zinszahlungen auf künftige Haushaltsjahre verteilten. Weiter wird gefordert, dass die Auswirkungen auf künftige Haushaltsjahre in der Haushaltsrechnung – zumindest zusammenfassend – zu erläutern seien, um die Aussagefähigkeit des Rechnungsabschlusses selbst zu verbessern.<sup>18</sup>

Das Bundesministerium der Finanzen berichtet diesbezüglich, dass den im jeweiligen Haushaltsjahr verbuchten Einnahmesalden aus Agio und Disagio teilweise Belastungen in künftigen Jahren, den Ausgabesalden umgekehrt Entlastungen in späteren Jahren gegenüberstünden und weist die gebuchten Agio-Disagio-Salden nach Haushaltsjahren sowie die diesen entsprechenden Be- oder Entlastungen zukünftiger Haushaltsjahre aus.<sup>19</sup> Dazu wird die entstehungsorientierte und periodenbezogene, aufwandsorientierte Verbuchung gegenübergestellt.<sup>20</sup> Die gebuchten Agio-Disagio-Salden führten für das Haushaltsjahr 2021 zu Zinseinnahmen von 11.134 Mio. €, für das Haushaltsjahr 2022 von 770 Mio. €. Die Verbuchung von Agien und Disagien im Bundeshaushalt

---

15 Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juli 2017, S. 47.

16 Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Stellungnahme 04/2021 vom 27. Oktober 2021, Das Schuldenmanagement des Bundes: Ein Plädoyer für längere Laufzeiten und eine Reform der Agio- und Disagio-Regeln, S. 21.

17 Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Stellungnahme 04/2021 vom 27. Oktober 2021, Das Schuldenmanagement des Bundes: Ein Plädoyer für längere Laufzeiten und eine Reform der Agio- und Disagio-Regeln, S. 22/23.

18 Bundesrechnungshof, Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2022, S. 11/12.

19 Bundesministerium der Finanzen, Kreditaufnahmebericht des Bundes 2022, S. 17/18.

20 Bundesministerium der Finanzen, Kreditaufnahmebericht des Bundes 2022, S. 19.

erfolge im Jahr der Entstehung. Dies ergebe sich aus dem Grundsatz der Jährlichkeit des Bundeshaushalts.<sup>21</sup>

Zusätzlich zu diesen Hinweisen auf eine mögliche Verschiebung von Zinsausgaben in die Zukunft bzw. auf ein mögliches Nachholen von Zinsausgaben aus der Vergangenheit wird auf Grundlage des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Vorsorge für Schlusszahlungen für inflationsindexierte Bundeswertpapiere“ (SchlussFinG)<sup>22</sup> seit dem Jahr 2009 Vorsorge für die Inflationsentwicklung während der Laufzeit von inflationsindexierten Bundeswertpapieren getroffen. Um die erwartbar hohen Schlusszahlungen am Ende der Laufzeit haushalterisch bewältigen zu können, werden dem Sondervermögen „Vorsorge für Schlusszahlungen für inflationsindexierte Bundeswertpapiere“ Mittel aus dem Bundeshaushalt und aus den mitfinanzierten Sondervermögen „Investitions- und Tilgungsfonds“ und „Finanzmarktstabilisierungsfonds“ zugeführt.<sup>23</sup> Die geplanten Einnahmen und Ausgaben für das Haushaltsjahr 2024 betragen 3.234 Mio. €.<sup>24</sup>

#### 4. Jährlichkeitsgrundsatz nach Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG

Beim Bund richtet sich die Buchführung und die Belegung der Buchungen nach kameralistischen Grundsätzen.<sup>25</sup> Die als Kameralistik bezeichnete Form der Haushaltsplanung und -durchführung sowie Rechnungslegung, die von einem auf Einnahmen und Ausgaben beruhenden System ausgeht, hat die Feststellung und Erhebung von Einnahmen sowie die Bewilligung und Bewirtschaftung von Ausgaben in der jeweiligen Haushaltsperiode zum Gegenstand. Wesentliches Merkmal dieses Rechnungsstils ist somit das Fälligkeitsprinzip. Davon wird die kaufmännische doppelte Buchführung (Doppik) unterschieden, die nach ihrem Ursprung nicht als Bewilligungs-, sondern als Rechnungsinstrument konzipiert ist und Erträge sowie Aufwendungen darstellt, zu denen auch nicht zahlungswirksame Posten wie Abschreibungen gehören.<sup>26</sup> Bei der staatlichen Doppik stehen dagegen die Ressourcenverbrauchssicht (Erträge und Aufwendungen) und die Vermögenssicht im Vordergrund.<sup>27</sup>

---

21 Bundesministerium der Finanzen, Kreditaufnahmebericht des Bundes 2022, S. 18/19.

22 Schlusszahlungsfinanzierungsgesetz vom 6. Juli 2009 (BGBl. I S. 1702).

23 Entwurf zum Bundeshaushaltsplan 2024, Einzelplan 32 Bundesschuld, S. 7, <https://www.bundeshaushalt.de/DE/Download-Portal/download-portal.html>, abgerufen am 24. Januar 2024; Bundesministerium der Finanzen, Kreditaufnahmebericht des Bundes 2022, S. 32.

24 Entwurf zum Bundeshaushaltsplan 2024, Einzelplan 32 Bundesschuld, S. 12, <https://www.bundeshaushalt.de/DE/Download-Portal/download-portal.html>, abgerufen am 24. Januar 2024.

25 Raack in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Mai 2022, § 71 BHO Rn. 6.

26 Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 45. Erg.-Lfg. Januar 2011, Vorbem. Rn. 4.

27 Demir in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, November 2022, § 49a HGrG Rn. 24.

Die bereits gemäß Art. 110 Abs. 1 und 2 des Grundgesetzes (GG)<sup>28</sup> verfassungsrechtlich niedergelegten Haushaltsgrundsätze der Jährlichkeit und Fälligkeit werden durch § 8 Abs. 1 und 2 des Gesetzes über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (HGrG)<sup>29</sup> in Verbindung mit § 11 Abs. 1 und 2 der Bundeshaushaltsordnung (BHO)<sup>30</sup> normiert. Nach dem Grundsatz der Jährlichkeit ist dabei für jedes Haushaltsjahr ein Haushaltsplan aufzustellen.<sup>31</sup> Unabdingbar ist damit eine Gesamtplanung, die nach Kalenderjahren getrennt werden muss. Aus dieser Trennungspflicht folgt, dass sich die Veranschlagungen des Haushaltsplans auf diejenigen Einnahmen beschränken müssen, die im jeweiligen Haushaltsjahr zu erwarten sind sowie diejenigen Ausgabe- und Verpflichtungsermächtigungen, die in diesem Zeitraum voraussichtlich in Anspruch genommen werden; anderen Planungen fehlt die „Etatreife“. Der damit verfassungsrechtlich vorgeschriebene Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit (Periodizitäts-, Annuitätsprinzip) hat die Funktion, die Einnahmeprognosen ebenso wie die Ausgabe- und Verpflichtungsermächtigungen in ihren Zweckbestimmungen und Ansätzen (Beträgen) zeitlich überschaubar und damit beherrschbar zu gestalten.<sup>32</sup> Das Fälligkeitsprinzip bedeutet dabei, dass im Haushaltsplan nur die Einnahmen und Ausgaben Berücksichtigung finden, die im Haushaltsjahr mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit zu erwarten und in diesem Sinne „fällig“ (kassenwirksam) sind. Von entscheidender Bedeutung ist also nicht, wann die Kosten anfallen, sondern der Zeitpunkt der Zahlung. Die Beschränkung des Fälligkeitsprinzips auf kassenwirksame Haushaltsmittel bildet die Grundlage des kameralen Haushaltssystems.<sup>33</sup>

Die Veranschlagung der Einnahmen und Ausgaben nach dem Fälligkeitsprinzip im Sinne des § 11 BHO erfolgt deshalb nach dem geltenden Haushaltsrecht nach dem Prinzip ihrer kassenwirksamen Fälligkeit im Haushaltsplan. Maßgebend für diese Art der Veranschlagung ist die Erwägung, einen Ausweis der reinen Geldbewegung innerhalb der Haushaltsperiode zu bewirken. Demgegenüber liegt der Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung das „accrual“-Prinzip zugrunde. Danach werden die Ausgaben und Einnahmen des Staates nach dem Entstehen einer Verpflichtung oder einer Forderung erfasst.<sup>34</sup>

Für eine Einführung der aufwandsorientierten, periodengerechten Veranschlagung der Agien und Disagien im Bundeshaushalt wäre deshalb eine einfachgesetzliche Ausnahme vom Fälligkeitsprinzip des § 11 BHO unter Beibehaltung der bisherigen Buchführung möglich. Für das Prinzip

---

28 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2478) geändert worden ist.

29 Haushaltsgrundsätzegesetz vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1273), das zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122) geändert worden ist.

30 Bundeshaushaltsordnung vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1284), die zuletzt durch Artikel 12 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 412) geändert worden ist.

31 Nomos-BR/von Lewinski/Burbat HaushGrG/Kai von Lewinski/Daniela Burbat, 1. Aufl. 2013, HGrG § 8 Rn. 1/2.

32 Gröpl in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Auflage 2022, § 56 Haushaltsverfassungsrecht, Rn. 37.

33 Nomos-BR/von Lewinski/Burbat HaushGrG/Kai von Lewinski/Daniela Burbat, 1. Aufl. 2013, HGrG § 8 Rn. 21.

34 Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 33. Erg.-Lfg. Januar 1996, § 11 BHO Rn. 8.



der Jährigkeit, dem Verfassungsrang zukommt,<sup>35</sup> sehen beispielsweise § 27 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 bis 4 HGrG und § 45 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 bis 4 BHO bereits Durchbrechungen vor.<sup>36</sup> Allerdings wird hierzu in der Literatur auch vertreten, dass das Fälligkeitsprinzip nicht nur einfachgesetzlich in § 11 BHO normiert sei, sondern sich bereits aus der Wortwahl in Art. 110 GG (Einnahmen und Ausgaben) ergebe.<sup>37</sup>

Dazu führt das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in seinem jüngsten Urteil zur Schuldenbremse aus, dass das Prinzip der kassenwirksamen Fälligkeit keine ausdrückliche Erwähnung im Text des Grundgesetzes finde, jedoch der Sache nach in § 8 Abs. 2 Nr. 1 und 2 HGrG und § 11 Abs. 2 Nr. 1 und 2 BHO einfach-rechtlich normiert sei. Der Fälligkeitsgrundsatz betreffe die zeitliche Zuordnung der Haushaltsmittel, wobei auf die voraussichtliche Kassenwirksamkeit, also die tatsächlichen Ein- und Auszahlungen von Finanzmitteln abgestellt werde. Im Haushaltsplan dürften demnach nur diejenigen Einnahmen und Ausgaben veranschlagt werden, die im Haushaltsjahr voraussichtlich kassenwirksam würden.<sup>38</sup>

Weiterhin wäre auch die einfachgesetzliche Umgestaltung der BHO zu einer Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der staatlichen doppelten Buchführung (staatliche Doppik) rechtlich möglich. Das HGrG gestaltet die Reinformen kameraler und doppischer Rechnungswesen sowie die Darstellungsformen nach Kapiteln und Titeln sowie Produkten aus. Es eröffnet aber den Haushaltsgesetzgebern zwischen diesen Polen ein weites Spektrum an Rechnungswesen und Haushaltsdarstellungen. Die Regelungsspielräume des Bundes und der Länder umfassen jedenfalls mit der Kameralistik, der erweiterten Kameralistik und der staatlichen Doppik drei grundlegende in der Praxis verbreitete Typen der Rechnungslegungssysteme sowie unbenannte Mischsysteme.<sup>39</sup>

## 5. Grundsätze der staatlichen doppelten Buchführung (staatliche Doppik)

Nach § 1a Abs. 1 Satz 1 HGrG kann die Haushaltswirtschaft in ihrem Rechnungswesen kameral oder nach den Grundsätzen der staatlichen doppelten Buchführung (staatliche Doppik) gemäß § 7a HGrG gestaltet werden. Wie bereits unter Punkt 4. dargelegt, stellt die sich von der Kameralistik unterscheidende kaufmännische doppelte Buchführung (Doppik), die nach ihrem Ursprung nicht als Bewilligungs-, sondern als Rechnungsinstrument konzipiert ist, Erträge sowie Aufwendungen dar, zu denen auch nicht zahlungswirksame Posten wie Abschreibungen gehören.<sup>40</sup> Bei der staatlichen Doppik stehen dabei die Ressourcenverbrauchssicht (Erträge und Aufwendungen) und die Vermögenssicht im Vordergrund.<sup>41</sup>

---

35 BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, juris, Rn. 162.

36 BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, juris, Rn. 160.

37 Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 52. Erg.-Lfg. Mai 2020, Art. 110 GG Rn. 23.

38 BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, juris, Rn. 163.

39 Droege/Rüdiger: Der leistungsbezogene doppische Haushalt, DÖV 2023, S. 11, 16.

40 Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 45. Erg.-Lfg. Januar 2011, Vorbem. Rn. 4.

41 Demir in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, November 2022, § 49a HGrG Rn. 24.

Nach § 7a HGrG sind dabei die Vorschriften des Ersten Abschnitts (§§ 238 – 263) und des Zweiten Abschnitts Erster (§§ 264 – 289f) und Zweiter (§§ 290 – 315d) Unterabschnitt des Dritten Buches des Handelsgesetzbuches (HGB)<sup>42</sup> und die Grundsätze der ordnungsmäßigen Buchführung und Bilanzierung (GoB) für die staatliche Doppik anwendbar.

Ein aufgenommenes Darlehen ist danach mit dem Rückzahlungsbetrag in der Bilanz zu passivieren. Ein Unterschiedsbetrag zwischen dem Rückzahlung- und Ausgabebetrag ist als aktiver Rechnungsabgrenzungsposten zu aktivieren und auf die Laufzeit des Darlehens zu verteilen. Folglich ist das bei Auszahlung anfallende Agio oder Disagio nicht sofort als Einnahme bzw. als Ausgabe zu erfassen, sondern entsprechend der Laufzeit des Darlehens aufzulösen.<sup>43</sup> Nach § 250 Abs. 3 HGB ist der Unterschiedsbetrag durch planmäßige jährliche Abschreibungen zu tilgen, die auf die gesamte Laufzeit der Verbindlichkeit verteilt werden können, wenn dieser in den Rechnungsabgrenzungsposten auf der Aktivseite aufgenommen wurde.<sup>44</sup>

## 6. Buchführungssystem in den Bundesländern und in Mitgliedstaaten der Europäischen Union

Die meisten **Bundesländer** halten bislang am traditionellen kameralen Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen fest. Lediglich Baden-Württemberg, Bremen, Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen wenden die staatliche Doppik in unterschiedlicher Granularität an. Dabei findet vorwiegend ein kamerales Haushalts- und Rechnungswesen Anwendung, das durch doppelische Ausprägungen ergänzt wird.<sup>45</sup> Die traditionelle kamerales Betrachtung der Liquidität wird dabei durch die Vermögens- und Ergebnisrechnung des doppelischen Rechnungswesens erweitert, das beispielsweise durch Rückstellungen, Abschreibungen und den Ausweis des Vermögens und der Schulden, auch der impliziten Verschuldung, eine erweiterte Informationsbasis für eine nachhaltige Haushaltspolitik zur Verfügung stellt.<sup>46</sup>

In **Belgien** wird der Haushalt nach einer modifizierten entstehungsorientierten Betrachtung erstellt. Die Jahresabschlüsse erfolgen aufwandsorientiert und damit periodengerecht. Der vollständige Übergang zur Buchführung nach dem Prinzip der Periodenabgrenzung ist vorgesehen.<sup>47</sup> In **Dänemark** werden Haushaltsplan und Jahresabschlüsse nach dem Prinzip der Periodenabgrenzung erstellt. Dabei werden aber auch einige Finanztransaktionen entstehungsorientiert

---

42 Handelsgesetzbuch in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 4100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 34 Absatz 1 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 411) geändert worden ist.

43 Wirfler in: Beck'sches Steuer- und Bilanzrechtslexikon, Edition 65 2023, Stand: 01.10.2023, Damnum, Rn. 3.

44 Hopt/Merkt, 43. Aufl. 2024, HGB § 250 Rn. 8.

45 Droëge/Rüdiger: Der leistungsbezogene doppelische Haushalt, DÖV 2023, S. 11.

46 Bott/Rüdiger: Doppik auf staatlicher Ebene: Bundesländer im Vergleich – Eine neue Perspektive, DÖV 2021, S. 32, 35.

47 OECD/IFAC (2017), Accrual Practices and Reform Experiences in OECD Countries, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264270572-en>, S. 45/46, abgerufen am 22. Januar 2024.

verbucht.<sup>48</sup> Der Haushaltsplan für **Estland** wird entstehungsorientiert erstellt. Der Übergang zu einer periodengerechten, aufwandsorientierten Haushaltsführung wurde 2015 beschlossen. Der konsolidierte Jahresbericht des Staates wird nach dem Prinzip der vollständigen Periodenabgrenzung erstellt.<sup>49</sup>

In **Finnland** werden der Haushaltsplan und der Bericht über den Haushaltsvollzug auf der Grundlage des Übergangs von einer entstehungsorientierten zur aufwandsorientierten Periodenabgrenzung erstellt. Je nach Ausgabenposten werden der Haushaltsplan und der Bericht über den Haushaltsvollzug entweder nach dem Prinzip der Periodenabgrenzung oder nach dem entstehungsorientierten Kassenprinzip erstellt. Die Jahresabschlüsse werden nach dem Grundsatz der Periodenabgrenzung erstellt.<sup>50</sup> **Frankreich** erstellt den Haushaltsplan und den Finanzbericht zum Jahresende auf entstehungsorientierter Kassenbasis. Darüber hinaus werden periodengerechte Jahresabschlüsse am Jahresende erstellt sowie die Aktiva und Passiva in der Bilanz ausgewiesen. Der Anhang zum Jahresabschluss enthält auch eine Überleitungstabelle zwischen dem kassenbasierten Überschuss oder Defizit und dem periodengerechten Gewinn oder Verlust.<sup>51</sup>

In **Griechenland** wird der Haushaltsplan auf Kassenbasis erstellt. Auch die Jahresabschlüsse werden entstehungsorientiert erstellt, wobei ein Übergang zur Periodenabgrenzung erfolgen soll.<sup>52</sup> Die Haushalt- und Jahresendberichte werden in **Irland** entstehungsorientiert nach dem Kassenprinzip erstellt und enthalten zusätzliche periodengerechte Informationen. Die Durchführbarkeit eines Übergangs zur periodengerechten Buchführung wird geprüft.<sup>53</sup> Der Haushaltsplan und der Finanzbericht werden in **Italien** entstehungsorientiert erstellt.<sup>54</sup>

In **Luxemburg** wird der Haushaltsplan und der Finanzbericht nach einem modifizierten Kassenprinzip entstehungsorientiert erstellt. Die Einführung einer periodengerechten Haushaltsführung und Rechnungslegung ist geplant.<sup>55</sup> Die **Niederlande** erstellt den Haushaltsplan und den Jahresbericht der Regierung entstehungsorientiert. Zinszahlungen werden nach dem Prinzip der

---

48 OECD/IFAC (2017), Accrual Practices and Reform Experiences in OECD Countries, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264270572-en>, S. 57, abgerufen am 22. Januar 2024.

49 OECD/IFAC (2017), Accrual Practices and Reform Experiences in OECD Countries, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264270572-en>, S. 61/62, abgerufen am 22. Januar 2024.

50 OECD/IFAC (2017), Accrual Practices and Reform Experiences in OECD Countries, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264270572-en>, S. 63, abgerufen am 22. Januar 2024.

51 OECD/IFAC (2017), Accrual Practices and Reform Experiences in OECD Countries, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264270572-en>, S. 65, abgerufen am 22. Januar 2024.

52 OECD/IFAC (2017), Accrual Practices and Reform Experiences in OECD Countries, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264270572-en>, S. 69, abgerufen am 22. Januar 2024.

53 OECD/IFAC (2017), Accrual Practices and Reform Experiences in OECD Countries, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264270572-en>, S. 75/76, abgerufen am 22. Januar 2024

54 OECD/IFAC (2017), Accrual Practices and Reform Experiences in OECD Countries, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264270572-en>, S. 81, abgerufen am 22. Januar 2024

55 OECD/IFAC (2017), Accrual Practices and Reform Experiences in OECD Countries, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264270572-en>, S. 87, abgerufen am 22. Januar 2024.

Periodenabgrenzung dargestellt. Eine ergänzende gesamtstaatliche Bilanz wird veröffentlicht. Die Einführung der periodengerechten Buchführung wird für den Zentralstaat nicht in Betracht gezogen.<sup>56</sup> In **Österreich** wurde ein dualer Ansatz in der Finanzberichterstattung und Budgetierung gewählt, der sowohl die traditionelle kassenbasierte als auch die periodengerechte Haushaltsplanung und -führung sowie Rechnungslegung verwendet. Der Kern des Parallelsystems ist die Erstellung einer Betriebsrechnung neben der traditionellen Kapitalflussrechnung sowie die Erstellung der Bilanz zum Jahresende auf der Grundlage eines sorgfältig geführten Anlagenverzeichnisses.<sup>57</sup>

Der Haushaltsplan und die Berichte über den Haushaltsvollzug werden in **Polen** auf Kassenbasis entstehungsorientiert erstellt. Das Haushaltsgesetz enthält einen Anhang mit periodengerechten Informationen unter anderem zu öffentlichen Schulden und Forderungen der Staatskasse. Die Jahresabschlüsse werden nach dem Prinzip der Periodenabgrenzung erstellt.<sup>58</sup> Der Finanzbericht zum Jahresende wird in **Portugal** sowohl nach dem Kassenprinzip entstehungsorientiert als auch nach dem Prinzip der Periodenabgrenzung erstellt. Es ist ein schrittweiser Übergang zur periodengerechten Buchführung und die Aufstellung einer Bilanz geplant.<sup>59</sup> Der Haushaltsplan und der Bericht über den Haushaltsvollzug in **Schweden** enthält Elemente, die auf dem Kassenprinzip und der Periodenabgrenzung beruhen. Ausgaben und Einnahmen werden je nach ihrer Art unterschiedlich dargestellt. Die Jahresabschlüsse werden nach dem Prinzip der Periodenabgrenzung erstellt. Grundsätzlich werden alle Aktiva und Passiva in der Bilanz erfasst. Einnahmen und Ausgaben werden vollständig periodengerecht verbucht.<sup>60</sup>

In der **Slowakei** wird der Staatshaushalt nach dem Kassenprinzip entstehungsorientiert erstellt. Die Jahresabschlüsse werden nach dem Prinzip der Periodenabgrenzung erstellt und bestehen aus einer Bilanz, einer Gewinn- und Verlustrechnung und einem Anhang.<sup>61</sup> Der Staatshaushalt in **Slowenien** wird nach dem Kassenprinzip entstehungsorientiert aufgestellt. Der Finanzbericht zum Jahresende, der aus einer Bilanz, einer Kapitalflussrechnung und einem Anhang besteht,

---

56 OECD/IFAC (2017), *Accrual Practices and Reform Experiences in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264270572-en>, S. 91/92, abgerufen am 22. Januar 2024.

57 Downes, Ronnie, Lisa von Trapp and Juliane Jansen (2018), "Budgeting in Austria", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 18/1. <https://doi.org/10.1787/budget-18-5j8l804wg0kf>, S. 74, 76, abgerufen am 23. Januar 2024.

58 OECD/IFAC (2017), *Accrual Practices and Reform Experiences in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264270572-en>, S. 99, abgerufen am 22. Januar 2024.

59 OECD/IFAC (2017), *Accrual Practices and Reform Experiences in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264270572-en>, S. 101/102, abgerufen am 22. Januar 2024.

60 OECD/IFAC (2017), *Accrual Practices and Reform Experiences in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264270572-en>, S. 113, abgerufen am 22. Januar 2024.

61 OECD/IFAC (2017), *Accrual Practices and Reform Experiences in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264270572-en>, S. 103, abgerufen am 22. Januar 2024.

---

wird ebenfalls nach dem Kassenprinzip erstellt, enthält aber auch Elemente der Periodenabgrenzung. Die Einführung der periodengerechten Buchführung für die Rechnungslegung ist geplant.<sup>62</sup>

In **Spanien** wird der Haushaltsplan nach dem Kassenprinzip entstehungsorientiert erstellt. Die Jahresabschlüsse werden nach dem Prinzip der Periodenabgrenzung erstellt. Aktiva und Passiva werden in der Bilanz erfasst.<sup>63</sup> **Tschechien** nutzt für den Haushaltsplan eine entstehungsorientierte Betrachtung. Zum Jahresende werden periodengerechte Finanzberichte und Jahresabschlüsse erstellt. Aktiva und Passiva werden in der Bilanz ausgewiesen.<sup>64</sup> Der Haushaltsplan und der Bericht über den Haushaltsvollzug zum Jahresende wird in **Ungarn** entstehungsorientiert erstellt. Die Jahresabschlüsse erfolgen periodengerecht. Aktiva und Passiva werden in der Bilanz ausgewiesen.<sup>65</sup>

\* \* \*

---

62 OECD/IFAC (2017), *Accrual Practices and Reform Experiences in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264270572-en>, S. 107, abgerufen am 22. Januar 2024.

63 OECD/IFAC (2017), *Accrual Practices and Reform Experiences in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264270572-en>, S. 109, abgerufen am 22. Januar 2024.

64 OECD/IFAC (2017), *Accrual Practices and Reform Experiences in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264270572-en>, S. 55/56, abgerufen am 22. Januar 2024.

65 OECD/IFAC (2017), *Accrual Practices and Reform Experiences in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264270572-en>, S. 71, abgerufen am 22. Januar 2024.