



Bemerkungen 2016 | Band I

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Bundes

Teilband 1 von 3

Allgemeiner Teil

- Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2015
- Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes – Risiken für die „Schwarze Null“
- Übergreifende und querschnittliche Prüfungsergebnisse

Herausgeber

Bundesrechnungshof
Referat für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit
Adenauerallee 81
53113 Bonn

Tel.: 0228 99 721-1030
Fax: 0228 99 721-1039
E-Mail: presse@brh.bund.de
Internet: www.bundesrechnungshof.de



Bemerkungen 2016 | Band I

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Bundes

Teilband 1 von 3

Vorwort

Mit seinen Prüfungsergebnissen und Empfehlungen möchte der Bundesrechnungshof nicht nur ordnungsgemäßes und wirtschaftliches, sondern auch transparentes Verwaltungshandeln fördern. Über ihre Entscheidungen muss die Bundesverwaltung dem Parlament und der Öffentlichkeit Rechenschaft ablegen. Transparentes und nachvollziehbares Verwaltungshandeln stärkt das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in den Staat.

Transparenz fordert der Bundesrechnungshof aber nicht nur von der Bundesverwaltung. Auch er selbst möchte diesem Grundsatz Rechnung tragen. Die Ergebnisse seiner Prüfungs- und Beratungstätigkeit sollen für die Öffentlichkeit anschaulicher werden.

Ein wichtiger Schritt in diese Richtung ist die neue Gestaltung der jährlichen Bemerkungen. In ihnen fasst der Bundesrechnungshof diejenigen Prüfungsergebnisse zusammen, die für die Entlastung der Bundesregierung im Zusammenhang mit der Haushalts- und Vermögensrechnung von Bedeutung sein können. Die Bemerkungen erscheinen von nun an in zwei Bänden: Band I (*Herbstband*) und Band II (*Frühjahrsband*). Der *Herbstband* wird im November veröffentlicht. Er besteht aus drei Teilbänden. Während Teilband 1 den allgemeinen Teil der Bemerkungen enthält, widmen sich die Teilbände 2 und 3 den einzelplanbezogenen Entwicklungen und Prüfungsergebnissen.

Im April folgt die Veröffentlichung des *Frühjahrsbandes*. Darin berichtet der Bundesrechnungshof über weitere aktuelle Prüfungsergebnisse, die er erst nach der Veröffentlichung des Herbstbandes fertig gestellt hat. Darüber hinaus wird der Frühjahrsband zukünftig auch eine Auswahl der Ergebnisse der parlamentarischen Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofes enthalten.

Zudem erscheinen die Bemerkungen in einem neuen Layout: Barrierefreiheit, Lesbarkeit und Übersichtlichkeit sollen stärker zur Geltung kommen. Auch dadurch soll die Öffentlichkeit einen besseren Zugang zu den Ergebnissen der Arbeit des Bundesrechnungshofes bekommen.

Der hier vorliegende *Teilband 1 des Herbstbandes* der Bemerkungen 2016 enthält die Feststellungen zur Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2015 sowie die Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes. Mit dem Untertitel „Risiken für die Schwarze Null“ geben letztere eine kritische Bestandsaufnahme der Bundesfinanzen auf Basis des Haushaltsentwurfs 2017 und des Finanzplans bis 2020. Einen Schwerpunkt bildet der Überblick über die vielfältigen und zum Teil wenig transparenten Bund-Länder-Finanzbeziehungen sowie deren Auswirkungen auf den Bundeshaushalt. Durch einen hohen Grad an Verflechtung von Aufgaben und Finanzierungszuständigkeit sind viele Aspekte dieser Beziehungen teilweise nur schwer nachvollziehbar.

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages wird die Bemerkungen 2016 in den kommenden Monaten beraten. In der Regel verbindet das Parlament diese Beratung mit der Forderung an die Bundesregierung, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umzusetzen.

Der Darstellung der Bemerkungen ist eine Kurzfassung vorangestellt – kenntlich gemacht anhand eines blauen Balkens in Anlehnung an die bislang auf blauem Hintergrund gedruckten „Blauen Seiten“. Sie soll den schnellen Einstieg in die unterschiedlichen Themen erleichtern.

Die Bemerkungen 2016 werden auch als Bundestagsdrucksache erscheinen. Als Broschüre können sie bei der Pressestelle des Bundesrechnungshofes angefordert werden. Sie sind zudem im Internet unter der Adresse www.bundesrechnungshof.de abrufbar.

Bonn, im November 2016



Kay Scheller
Präsident des Bundesrechnungshofes

Inhaltsverzeichnis

	Seite Zusammenfassung	Seite Volltext
Vorbemerkung		1
Allgemeiner Teil		
1 Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2015	5	23
1.1 Stand der Entlastungsverfahren	5	25
1.2 Mitteilung nach § 97 Absatz 2 Nummer 1 BHO	5	26
1.3 Haushaltsverlauf 2015	6	27
1.4 Haushaltsabschluss	6	28
1.5 Einzelheiten zu den Einnahmen und den Kreditermächtigungen	7	34
1.6 Haushaltsüberschreitungen	8	38
1.7 Ausgabereste	8	41
1.8 Verpflichtungsermächtigungen	9	46
1.9 Gewährleistungen	9	49
1.10 Selbstbewirtschaftungsmittel	10	52
1.11 Vermögensrechnung	10	53
1.12 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes	11	57
1.13 Bundesbetriebe und behördeneigene Kantinen		71
2 Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes – Risiken für die „Schwarze Null“	14	72
2.1 Haushaltseckwerte bis 2020	14	76
2.2 Einhaltung der Schuldenregel	16	98
2.3 Top-Down-Verfahren und Eckwertebeschluss vom März 2016	16	103
2.4 Ausgabenentwicklung und -struktur	17	106
2.5 Einnahmenentwicklung und -struktur	19	126
2.6 Verschuldung und Schuldendienst	19	138
2.7 Gewährleistungen	20	142
2.8 Europäische Fiskalregeln und deren Einhaltung auf nationaler Ebene	21	149
Übergreifende und querschnittliche Prüfungsergebnisse		
3 Bundesministerium der Finanzen (BMF)		
Bund kontrolliert den Erfolg seiner Unternehmensbeteiligungen nicht ausreichend	22	163

Einzelplanbezogene Entwicklung und Prüfungsergebnisse**Bundespräsident und Bundespräsidialamt**

4	Entwicklung des Einzelplans 01	167	200
---	--------------------------------	-----	-----

Deutscher Bundestag

5	Entwicklung des Einzelplans 02	168	205
---	--------------------------------	-----	-----

Bundesrat

6	Entwicklung des Einzelplans 03	169	213
---	--------------------------------	-----	-----

Bundeskanzlerin und Bundeskanzleramt

7	Entwicklung des Einzelplans 04	170	216
---	--------------------------------	-----	-----

Auswärtiges Amt

8	Entwicklung des Einzelplans 05	171	225
---	--------------------------------	-----	-----

Bundesministerium des Innern (BMI)

9	Entwicklung des Einzelplans 06	172	233
10	Teure Hardware niemals genutzt	174	244
11	Teure Rechenzentren stehen über Jahre leer	175	247
12	Alterssicherung der Landwirte anrechnen – Versorgungslasten des Bundes verringern	176	252

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV)

13	Entwicklung des Einzelplans 07	177	256
----	--------------------------------	-----	-----

Bundesministerium der Finanzen (BMF)

14	Entwicklung des Einzelplans 08	179	264
15	Mehrausgaben und Verzögerungen beim Elektronischen Vollstreckungssystem der Zollverwaltung	180	272
16	Standortkonzept für die Ausbildungseinrichtungen der Zollverwaltung entwickeln	181	275
17	Zollverwaltung benötigt Schießanlagenkonzept	182	279

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)

18	Entwicklung des Einzelplans 09	183	282
19	Bund fördert überdimensionierten Neubau einer Handwerkskammer	184	291
20	Boomende Tourismusbranche muss sich stärker an der Finanzierung der Deutschen Zentrale für Tourismus beteiligen	185	296
21	Innovationsförderung für deutsche Werften als verlorene Zuschüsse unwirtschaftlich	186	300

		Seite Zusammenfassung	Seite Volltext
22	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie muss Interessenkonflikte bei der Wahrnehmung deutscher Raumfahrtinteressen ausschließen	187	303
23	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie berücksichtigt Kapitalbeteiligung nicht – Bundesvermögen in Vermögensrechnung zu niedrig angegeben	188	306
Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)			
24	Entwicklung des Einzelplans 10	189	309
25	Informationskampagne „Zu gut für die Tonne“ – unzureichend vorbereitet und Erfolg nicht nachweisbar	190	317
26	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft muss Exportförderung einstellen oder neu ausrichten	191	321
Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)			
27	Entwicklung des Einzelplans 11	192	325
28	Initiative Inklusion: Jugendliche rechtswidrig gefördert	193	337
29	Ausgleichsfonds: Bundesministerium für Arbeit und Soziales setzt Mittel zweckwidrig ein	194	339
30	Fahrgeldausfälle der Deutschen Bahn rechtswidrig erstattet	195	341
31	Personalbedarf beim Bundesversicherungsamt nicht sachgerecht ermittelt	196	345
Bundesagentur für Arbeit			
32	Mehr Mitglieder in Geschäftsführungen als gesetzlich vorgesehen	197	349
33	Bundesagentur für Arbeit muss Notwendigkeit ihres Hörfunkdienstes nachweisen	198	352
34	Intensivere Integrationsberatung unwirtschaftlich	199	354
Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)			
35	Entwicklung des Einzelplans 12	359	401
36	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur toleriert zu hohe Planungskosten bei Investitionen in die bestehenden Schienenwege	361	414
37	Amtsträger in Projektbeiräten können Unabhängigkeit und Neutralität von Behörden gefährden	362	418
38	Unzutreffende Bemessungsgrundlage führt zu überhöhten Zuwendungen für Bahnanlagen	363	422
39	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur hält an der Förderung einer ungeeigneten Pilotanlage für den Containerumschlag fest	364	426
40	Konzeptionslose Öffentlichkeitsarbeit vermeiden	365	430
41	Bund verzichtet auf Einnahmen durch Werbung auf Rastanlagen an Bundesautobahnen	366	433
42	Fehlender Überblick über Schwertransporte auf Bundesfernstraßen – Zahl der gesperrten Brücken steigt	367	435
43	Verzögerungen und Umbau bei abzustufender Bundesstraße belasten den Bund unzulässig mit 3,4 Mio. Euro	368	438

		Seite Zusammenfassung	Seite Volltext
Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)			
44	Entwicklung des Einzelplans 14	369	441
45	Mangelhafte Erlös- und Kostenverteilung bei der privatärztlichen Behandlung in Bundeswehrkrankenhäusern	371	453
46	Bundesministerium der Verteidigung ließ Einsparpotenzial von 2 Mio. Euro bei einer Baumaßnahme ungenutzt	372	458
Bundesministerium für Gesundheit (BMG)			
47	Entwicklung des Einzelplans 15	373	461
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)			
48	Entwicklung des Einzelplans 16	375	469
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)			
49	Entwicklung des Einzelplans 17	377	477
50	Bundesaufsicht über den Forderungseinzug beim Elterngeld mangelhaft	378	484
Bundesverfassungsgericht			
51	Entwicklung des Einzelplans 19	379	487
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)			
52	Entwicklung des Einzelplans 23	380	491
Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)			
53	Entwicklung des Einzelplans 30	381	499
54	83 Mio. Euro Bundesmittel für den Aufbau einer Forschungseinrichtung ohne gesicherte Perspektive	383	508
55	Helmholtz-Zentrum Berlin muss bei längeren Betriebsunterbrechungen eines Großgerätes sein Personal wirtschaftlich einsetzen	384	513
56	Bundesministerium für Bildung und Forschung muss Rückzahlung von Bildungskrediten sicherstellen	385	516
57	Mehrfachzuständigkeiten bei der Förderung der Internatsunterbringung behinderter Schülerinnen und Schüler beseitigen	386	521
Bundesschuld			
58	Entwicklung des Einzelplans 32	387	525

	Seite Zusammenfassung	Seite Volltext
Allgemeine Finanzverwaltung		
59	Entwicklung des Einzelplans 60	389 533
60	Bundesanstalt für Immobilienaufgaben soll marktübliche Wohnungsmieten vereinbaren und Miethöhe regelmäßig überprüfen	391 546
61	Investitionsabzugsbetrag: Förderung auf kleine und mittlere Betriebe beschränken	392 550
62	Ungleiche Besteuerung von im Ausland eingesetzten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern	393 553
63	Gesetzliche Klarstellungen bei steuerbegünstigten Baumaßnahmen erforderlich	394 557
64	Verfahren zur Besteuerung der Gesellschafter von Personengesellschaften aufwendig und fehleranfällig	395 560
65	Besteuerung der Rundfunkanstalten einheitlich gestalten	396 563
66	Rechtsgrundlagen bei der Versicherungsteuer vereinfachen	397 567
67	Deutschland erneut Schlusslicht bei steuerlichem EU-Projekt	398 569
68	Besteuerung von EU-Neufahrzeugen sicherstellen	399 573
69	Sondervermögen Entschädigungsfonds: Bundesministerium der Finanzen lässt Einnahmemöglichkeiten ungenutzt	400 576

Vorbemerkung

1 Der Bundesrechnungshof prüft die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes

Aufgabe des Bundesrechnungshofes ist es, die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes einschließlich seiner Sondervermögen und Betriebe zu prüfen. Über das Ergebnis hat er außer der Bundesregierung unmittelbar dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat jährlich zu berichten. Der Präsident des Bundesrechnungshofes leitet diesen die Bemerkungen zu und stellt sie der Öffentlichkeit vor. Zugleich werden sie im Internet veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de). Die Bemerkungen des Bundesrechnungshofes sind eine wesentliche Grundlage für die jährliche Entscheidung des Bundestages und des Bundesrates über die Entlastung der Bundesregierung.

2 Neues Bemerkungsformat

In diesem Jahr berichtet der Bundesrechnungshof erstmals in einem neuen Bemerkungsformat.

Mit diesem Format setzt der Bundesrechnungshof neue Schwerpunkte. Die Bemerkungen 2016 bestehen aus einem Herbst- und einem Frühjahrsband.

Mit seiner Berichterstattung im Herbst konzentriert sich der Bundesrechnungshof auf die Prüfungsfeststellungen, die im Parlament beraten werden sollen. In den dargestellten Fällen ist die Verwaltung dem Bundesrechnungshof in der Regel nicht gefolgt. Die entsprechenden Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zeigen auf, wo Verwaltungshandeln optimiert, zusätzliche Einnahmen erzielt und Verwaltungsausgaben vermieden werden können. Das Parlament berät und beschließt über die Empfehlungen.

In seinem Frühjahrsband zu den Bemerkungen 2016, den er im April 2017 vorstellen wird, berichtet der Bundesrechnungshof über weitere aktuelle Prüfungsergebnisse zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, die er erst nach der Veröffentlichung des Herbstbandes fertig gestellt hat. Diese können damit noch für die Entlastungsentscheidung berücksichtigt werden. Daneben enthält der Frühjahrsband Prüfungs- und Beratungsergebnisse, in denen die Verwaltung den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes nach eigenem Bekunden folgen wird. Der Frühjahrsband enthält zusätzlich den Tätigkeitsbericht des Bundesrechnungshofes. Der Tätigkeitsbericht gibt einen Überblick über die Rechtsstellung, die Organisation und den Haushalt des Bundesrechnungshofes. Zudem geht der Bundesrechnungshof näher auf seine Prüfungs- und Beratungstätigkeit ein und berichtet über seine nationale und internationale Zusammenarbeit.

3 **Parlament berät Bemerkungen ausgiebig und sichert wirtschaftliches Verwaltungshandeln**

Federführend für die Beratungen der Bemerkungen im Deutschen Bundestag ist der Haushaltsausschuss. Dieser leitet die Bemerkungen an seinen Unterausschuss, den Rechnungsprüfungsausschuss, weiter. In einem intensiven Verfahren berät der Rechnungsprüfungsausschuss über jedes einzelne Prüfungsergebnis und bittet regelmäßig die politisch verantwortlichen Entscheidungsträger hinzu. In der überwiegenden Zahl der Fälle folgt der Rechnungsprüfungsausschuss den Feststellungen des Bundesrechnungshofes und fasst dabei vielfach einstimmige Beschlüsse, die die Verwaltungen zu wirtschaftlichem und ordnungsmäßigem Verwaltungshandeln auffordern. Auch nach den Beratungen im Ausschuss müssen die jeweils betroffenen Ressorts dem Rechnungsprüfungsausschuss weiter Rede und Antwort über die Umsetzung der Empfehlungen stehen, wenn der Rechnungsprüfungsausschuss dieses so beschlossen hat. Die Ergebnisse können auch in die Haushaltsberatungen einfließen und werden so für die Mittelzuweisung für das nächste Haushaltsjahr maßgeblich.

Auf der Grundlage der Beratungsergebnisse seines Rechnungsprüfungsausschusses bereitet der Haushaltsausschuss die Entlastungsentscheidung des Deutschen Bundestages vor. Sie enthält in der Regel auch die Aufforderung an die Bundesregierung, die Beschlüsse zu den Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zu befolgen. Auf diese Weise werden die Verwaltungen verpflichtet, Maßnahmen zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit einzuleiten oder fortzuführen und die Berichtspflichten fristgerecht zu erfüllen.

Schließlich entscheidet das Plenum des Deutschen Bundestages über die Entlastung der Bundesregierung. Daneben entscheidet der Bundesrat in einem eigenen Verfahren ebenfalls auf der Grundlage der Bemerkungen des Bundesrechnungshofes über die Entlastung der Bundesregierung.

4 **Strukturiertes Verfahren und Beteiligung der geprüften Stellen sichert die Qualität der Prüfungsergebnisse**

Der Bundesrechnungshof ist bei der Wahl seiner Prüfungsthemen und bei der Gestaltung seiner Prüfungen unabhängig. Er berücksichtigt dabei auch Prüfungs- und Beratungersuchen des Parlaments und seiner Ausschüsse. Prüfungsmaßstäbe sind die in Artikel 114 Absatz 2 Grundgesetz genannten Maßstäbe Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit. So untersucht der Bundesrechnungshof, ob die geprüften Stellen ihre Ressourcen wirtschaftlich verwenden und die Maßnahmen auch tatsächlich zum gesetzten Ziel führen. Bei der Prüfung der Ordnungsmäßigkeit achtet er darauf, ob die geprüften Stellen die geltenden Normen und Grundsätze einhalten.

Das Ergebnis seiner Prüfung teilt der Bundesrechnungshof grundsätzlich der geprüften Stelle mit und erörtert es mit ihr. Auf dieser Grundlage stellt der Bundesrechnungshof seine Prüfungsergebnisse abschließend fest.

Mit einem Nachprüfungsverfahren sowie Kontrollprüfungen überwacht der Bundesrechnungshof, was die geprüften Stellen unternommen haben, um Mängel abzustellen oder Verfahren zu verbessern. Er untersucht außerdem, ob sie die vom Parlament erteilten Auflagen erfüllen.

5 Der Bundesrechnungshof und der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung beraten die Regierung und das Parlament

Der Bundesrechnungshof unterstützt die Regierung und das Parlament bei ihrer Entscheidungsfindung, indem er den Deutschen Bundestag, den Bundesrat, die Bundesregierung und einzelne Bundesministerien aufgrund von Prüfungserfahrungen berät (§ 88 Absatz 2 BHO). Zudem kann er den Deutschen Bundestag, den Bundesrat und die Bundesregierung jederzeit über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung unterrichten (§ 99 Satz 1 BHO). Der Bundesrechnungshof ist in vielen Fällen anzuhören oder zu unterrichten, zum Beispiel beim Erlass von Förderrichtlinien der Bundesministerien oder Änderungen bei Beteiligungen des Bundes an privatrechtlichen Unternehmen.

Der Präsident des Bundesrechnungshofes ist traditionell zugleich Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung. Auch er berät Regierung und Parlament, insbesondere über die Auswirkungen von Rechtsvorschriften auf die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns. Die Bundesministerien sind gehalten, ihn frühzeitig zu beteiligen, wenn sie Gesetzesvorlagen sowie Entwürfe von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften erarbeiten. Er nutzt für seine Beratung vor allem Prüfungserkenntnisse und Erfahrungen des Bundesrechnungshofes.

6 Bundesrechnungshof fördert und unterstützt die Transparenz des Verwaltungshandelns durch Herausgabe von Prüfungsergebnissen

Wenn der Bundesrechnungshof seine Bemerkungen und Sonderberichte nach § 99 BHO dem Parlament zuleitet, veröffentlicht er sie zugleich im Internet. Darüber hinaus kann er in geeigneten Fällen auch seine anderen Berichte und Prüfungsmitteilungen herausgeben oder veröffentlichen. Diese Möglichkeit nutzt der Bundesrechnungshof, sofern es mit dem Schutz von Persönlichkeitsrechten, Unternehmensinteressen und dem öffentlichen Interesse vereinbar ist. Auf diese

Weise wird das Verwaltungshandeln nicht nur für das Parlament, sondern auch für die Bürgerinnen und Bürger und die Presse transparent. Die bislang veröffentlichten Bemerkungen, Berichte und Prüfungsmitteilungen sind auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes in der Rubrik „Veröffentlichungen“ abrufbar (www.bundesrechnungshof.de).

7 Neue Organisation, flache Hierarchien und weniger Schnittstellen; Bundesrechnungshof stellt sich neu auf!

Der Bundesrechnungshof stellt sich zum 1. Januar 2017 neu auf: Die bisher eigenständigen Prüfungsämter werden aufgelöst und in den Bundesrechnungshof integriert. Die Anzahl der Prüfungsabteilungen und Prüfungsgebiete bleibt unverändert. Damit wird eine Hierarchieebene abgeschafft. Gleichzeitig werden die Strukturen des Bundesrechnungshofes grundlegend erneuert. Die Abteilungen werden stärker als bisher auf wesentliche Politikfelder ausgerichtet. Als Reaktion auf neue und komplexe Handlungsfelder der Bundesverwaltung werden Projektprüfungsgebiete eingerichtet. Schnittstellen werden reduziert, indem fachlich nahe stehende Aufgabenbereiche gebündelt werden. Grundsatzzuständigkeiten für übergreifende Fragestellungen werden den aktuellen Entwicklungen angepasst.

Die Grundprinzipien des Bundesrechnungshofes bleiben bestehen. Er prüft ergebnisoffen; seine Methoden hinterfragt er laufend und passt sie erforderlichenfalls an. Politische Entscheidungen innerhalb des geltenden Rechts beurteilt der Bundesrechnungshof nicht. Er kann aber prüfen und berichten, ob die zugrunde liegenden Annahmen zutreffen und ob eine Maßnahme die beabsichtigte Wirkung erzielt hat.

Allgemeiner Teil

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

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. Die Gesamtausgaben des Bundes lagen im Haushaltsjahr 2015 mit 311,4 Mrd. Euro um 4,5 Mrd. Euro über dem Soll. Ohne die Zuführung an die Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“ lagen die Ausgaben bei 299,3 Mrd. Euro. Die Einnahmen waren ebenfalls 4,5 Mrd. Euro höher als veranschlagt. Der Bundeshaushalt kam ohne Nettokreditaufnahme aus. Die verfassungsrechtliche Schuldenregel wurde eingehalten. Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben betrugen 0,3 Mrd. Euro. Der Bestand an eingegangenen Verpflichtungen lag bei 149,5 Mrd. Euro. Ende des Jahres 2015 hatten der Bund und seine Sondervermögen Gewährleistungen von 480,0 Mrd. Euro übernommen. Das Vermögen des Bundes einschließlich seiner Sonder- und Treuhandvermögen betrug 263 Mrd. Euro. Die Schulden (einschließlich Versorgungs- und Beihilfeverpflichtungen) lagen bei 1 818 Mrd. Euro.

1.1 Stand der Entlastungsverfahren

Für das Haushaltsjahr 2014 haben der Deutsche Bundestag und der Bundesrat die Bundesregierung entlastet. Grundlagen waren die Haushaltsrechnung 2014 und die Vermögensrechnung 2014 sowie die Bemerkungen 2015 des Bundesrechnungshofes zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes einschließlich der im April 2016 ergänzend vorgelegten weiteren Prüfungsergebnisse zu den Bemerkungen 2015.

1.2 Mitteilung nach § 97 Absatz 2 Nummer 1 BHO

Seit dem Haushaltsjahr 2009 legt das Bundesministerium der Finanzen (BMF) die Haushaltsrechnung und die Vermögensrechnung nicht mehr in Form einer zusammengefassten Jahresrechnung, sondern getrennt vor. Der Bundesrechnungshof prüfte gemeinsam mit seinen Prüfungsämtern, ob diese Rechnungen ordnungsgemäß erstellt wurden. Er hat keine für die Entlastung wesentlichen Abweichungen zwischen den in den Rechnungen aufgeführten und den in den Büchern nachgewiesenen Beträgen festgestellt.

Die Einnahmen und Ausgaben des Bundes waren im Allgemeinen ordnungsgemäß belegt. Dies ergab sich aus einer stichprobenweisen Prüfung. Der Bundesrechnungshof nutzte dazu ein mathematisch-statistisches Verfahren. Für seine Prüfung bestimmte er 1 900 Buchungsfälle durch eine Zufallsauswahl. 1,91 % der geprüften Buchungsfälle wiesen wesentliche Fehler auf. Die im HKR-Verfahren nachgewiesenen Einzelbuchungen waren demnach im Allgemeinen ordnungsgemäß belegt (Nr. 1.2 der Bemerkungen).

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 verfassungsrechtlichen Schuldenregel war eine Nettokreditaufnahme von maximal 22,2 Mrd. Euro erlaubt.

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. 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. 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. Außerdem wurden Anpassungen an aktuelle Entwicklungen nachvollzogen. Das Ausgabensoll stieg auf 306,9 Mrd. Euro. Der Haushalt 2015 blieb weiterhin ohne neue Schulden ausgeglichen (Nr. 1.3 der Bemerkungen).

1.4 Haushaltsabschluss

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 sowie

von Münzeinnahmen von 0,35 Mrd. konnten insgesamt 12,1 Mrd. Euro dieser Rücklage zugeführt werden (Nr. 1.4.1 der Bemerkungen).

Weitere wesentliche Mehrausgaben gegenüber dem zweiten Nachtragshaushalt waren vor allem bei den Verteidigungsausgaben zu verzeichnen (Nr. 1.4.2 der Bemerkungen).

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 (Nr. 1.4.3 der Bemerkungen).

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.

Die Schuldenregel wurde sowohl bei der Aufstellung des Haushalts 2015 als auch bei den beiden Nachtragshaushalten eingehalten.

Unter Einbeziehung der nach der Schuldenregel relevanten tatsächlichen Überschüsse insbesondere bei den Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“ und „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ von 4,5 Mrd. Euro ergab sich ein struktureller Überschuss von 4,3 Mrd. Euro. Die Schuldenregel mit einer strukturellen Obergrenze von 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts wurde somit auch im Haushaltsvollzug deutlich eingehalten (Nr. 1.4.4 der Bemerkungen).

1.5 Einzelheiten zu den Einnahmen und den Kreditermächtigungen

Der Teil des Bundesbankgewinns, der den im Bundeshaushalt veranschlagten Anteil überschreitet, fließt an das Sondervermögen Investitions- und Tilgungsfonds (ITF). Der Anteil des Bundes am Reingewinn der Deutschen Bundesbank betrug 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 (Nr. 1.5.1 der Bemerkungen).

Die Haushaltsrechnung enthält seit dem Jahr 2013 eine „Übersicht über die Einnahmeausfälle des Bundes“. Hierin werden neben den erlassenen Ansprüchen auch befristete und unbefristete Niederschlagungen, Vergleiche und Vertragsänderungen sowie Verzichte aus andern Gründen dargestellt. Das Gesamtvolumen der Einnahmeausfälle betrug im Haushaltsjahr 2015 2,4 Mrd. Euro (Nr. 1.5.2 der Bemerkungen).

Das Haushaltsgesetz 2015 enthielt keine Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben. Allerdings hätte das BMF noch auf eine Restkreditermächtigung aus dem Vorjahr von 6,5 Mrd. Euro zurückgreifen können. 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 zur Verfügung (Nr. 1.5.3 der Bemerkungen).

1.6 Haushaltsüberschreitungen

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. Sämtliche Haushaltsüberschreitungen wurden durch Minderausgaben an anderer Stelle des Bundeshaushalts ausgeglichen (Nr. 1.6.1 der Bemerkungen).

1.7 Ausgabereste

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.

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. Dies waren 0,3 Mrd. Euro weniger als am Ende des Haushaltsjahres 2013 (Nr. 1.7.1 der Bemerkungen).

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 (Nr. 1.7.2 der Bemerkungen).

Im flexibilisierten Bereich besteht die Besonderheit, dass in Anspruch genommene Ausgabereste von den Ressorts grundsätzlich nicht im eigenen Einzelplan eingespart werden müssen. Sie stehen zeitlich unbeschränkt zur Verfügung. Von den in das Haushaltsjahr 2015 übertragbaren flexibilisierten Ausgaben von 1,967 Mrd. Euro bildeten die Ressorts 1,873 Mrd. Euro Ausgabereste. Über mehr als 95 % der nicht abgeflossenen Mittel wollen die Ressorts demnach in künftigen Jahren weiter verfügen. 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 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 (Nr. 1.7.3 der Bemerkungen).

1.8 Verpflichtungsermächtigungen

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. Der Ausnutzungsgrad betrug 67 %; im Vorjahr lag der Ausnutzungsgrad bei 49 %. Daneben gingen die Ressorts sonstige Verpflichtungen von 3,5 Mrd. Euro aufgrund anderer gesetzlicher Regelungen oder für laufende Geschäfte ein. Der Ausnutzungsgrad für das Haushaltsjahr 2015 stieg damit gegenüber dem Vorjahr erheblich an. Gleichwohl wurde rund ein Drittel des Verpflichtungsrahmens nicht benötigt. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass alle Ressorts die Etatreife von Verpflichtungsermächtigungen sorgfältig prüfen (Nr. 1.8.1 der Bemerkungen).

Zum 31. Dezember 2015 waren aus eingegangenen Verpflichtungen noch 149,5 Mrd. Euro zu leisten. 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. Dabei sind die im Haushaltsjahr 2016 eingegangenen Verpflichtungen noch nicht berücksichtigt (Nr. 1.8.2 der Bemerkungen).

1.9 Gewährleistungen

Mit Gewährleistungen unterstützt der Bund förderungswürdige, im staatlichen Interesse liegende Vorhaben. Sie sichern auch finanzielle Verpflichtungen des Bundes gegenüber internationalen Finanzinstitutionen. 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.

Nach dem Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines Europäischen Stabilisierungsmechanismus durfte das BMF Gewährleistungen von 211 Mrd. Euro für Finanzierungsgeschäfte übernehmen, die die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität tätigt. Diese Ermächtigung hat es bis Ende des Jahres 2014 mit 84,7 Mrd. Euro genutzt.

Als Nachfolgeeinrichtung wurde der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) als permanenter Krisenbewältigungsmechanismus gegründet. Im Gegensatz zu den temporären Rettungsschirmen stellt Deutschland für die Finanzierungsgeschäfte des ESM keine Gewährleistungen in Form von Garantien mehr zur Verfügung.

Die Einnahmen aus Gewährleistungsentgelten sowie aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen betrugen 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 (Nr. 1.9 der Bemerkungen).

1.10 Selbstbewirtschaftungsmittel

Ausgaben können zur Selbstbewirtschaftung veranschlagt werden, wenn dadurch eine sparsame Bewirtschaftung gefördert wird. Im Gegensatz zu anderen Haushaltsmitteln stehen sie zeitlich unbegrenzt für den jeweiligen Ausgabenzweck über das laufende Haushaltsjahr hinaus zur Verfügung. Werden Haushaltsmittel in die Selbstbewirtschaftung überführt, sind die entsprechenden Beträge haushaltsmäßig zu buchen und erscheinen als Ausgabe in der Haushaltsrechnung. Tatsächlich müssen sie jedoch noch nicht an Dritte gezahlt worden sein. Dies beeinträchtigt die Aussagekraft der grundgesetzlich vorgeschriebenen Rechnungslegung und damit die Kontrollmöglichkeit des Parlaments.

Auf Selbstbewirtschaftungskonten im Kassenbereich des Bundes lagen Ende 2015 Selbstbewirtschaftungsmittel von 1 223 Mio. Euro. Diese verteilten sich auf zehn Einzelpläne. Gegenüber dem Vorjahr (1 079 Mio. Euro) stieg der Gesamtbestand um 143 Mio. Euro oder 13,3 % (Nr. 1.10 der Bemerkungen).

1.11 Vermögensrechnung

Seit dem 1. Januar 2013 sind für die Buchführung und Rechnungslegung des Bundes die Verwaltungsvorschriften zu §§ 73, 75, 76, 80 und 86 BHO (VV-Re-VuS) anzuwenden. 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.

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 Kassenverstärkungskredite) von 1 120 Mrd. Euro.

Der Bundesrechnungshof erkennt die Bemühungen des BMF der letzten Jahre 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 Gesamtrech-

nungslegung 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 (Nr. 1.11 der Bemerkungen).

1.12 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes

Die Haushaltsrechnung weist 26 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes aus.

Mit dem Sondervermögen „Investitions- und Tilgungsfonds“ (ITF) finanzierte der Bund in den Jahren 2009 bis 2011 zusätzliche Maßnahmen zur Stützung der Konjunktur. Ab dem Jahr 2012 begann die Abwicklungs- und Tilgungsphase des ITF. Abweichend vom Errichtungsgesetz des ITF wurde durch das Nachtragshaushaltsgesetz 2015 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. 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 Zeiten und damit in einem überschaubaren Zeitraum zu tilgen, würde im Ergebnis aufgegeben (Nr. 1.12.1 der Bemerkungen).

Der im Zuge der Finanzkrise errichtete Finanzmarktstabilisierungsfonds (FMS) sollte Finanzinstituten bei der Überwindung von Kapital- und Liquiditätsengpässen helfen. Die Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (FMSA) verwaltet den FMS. Zum Jahresende 2015 wurde der FMS für neue Maßnahmen geschlossen.

Im Jahr 2013 gaben die Finanzinstitute die letzten noch ausstehenden Garantien zurück. Keine der gewährten Garantien fiel aus, sodass dem FMS hieraus keine Verluste entstanden sind. Darüber hinaus stärkte der FMS die Eigenkapitalbasis von Finanzinstituten durch Kapitalzuführungen. Am Jahresende 2015 beliefen sich diese Kapitalhilfen auf insgesamt 15,8 Mrd. Euro.

Der seit Bestehen des FMS angehäuften Fehlbetrag belief sich zum 31. Dezember 2015 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 (Nr. 1.12.2 der Bemerkungen).

Das Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“ (EKF) soll zusätzliche Programmausgaben zur Förderung einer umweltschonenden, zuverlässigen und bezahlbaren Energieversorgung sowie zum Klimaschutz ermöglichen. Zur Finanzierung

erhält der EKF die Erlöse aus der Versteigerung der Berechtigungen gemäß Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (CO₂-Emissionshandel). 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 das Jahr 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. Die Gesamtausgaben des EKF lagen wie im Vorjahr bei 1,3 Mrd. Euro.

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 dem Jahr 2016 zur Erreichung des nationalen Klimaschutzziels eingesetzt werden. Dieses Vorgehen deutet 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 Trennschärfe des Sondervermögens in Abgrenzung zum Haushalt bei und widerspricht dem Grundsatz der Haushaltsklarheit.

Vor diesem Hintergrund sieht der Bundesrechnungshof keine Notwendigkeit, den EKF aufrecht zu erhalten (Nr. 1.12.7 der Bemerkungen).

Der nationale Solidaritätsfonds „Aufbauhilfe“ wurde im Juli 2013 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.

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.

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 rund 5,8 Mrd. Euro in das Jahr 2016.

Der Bund wird voraussichtlich auf 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“ bereits vor der Schlussabrechnung des Fonds im Bundeshaushalt vereinnahmt werden.

Sofern auch die Länder ihren Anteil nicht in vollem Umfang benötigen, kann der Bund nach dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz diese Mittel bereits vor der Schlussabrechnung des Fonds bis zu 1 Mrd. Euro im Bundeshaushalt vereinnahmen (Nr. 1.12.8 der Bemerkungen).

Für das Sondervermögen Kommunalinvestitionsförderungsfonds 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, sollen bis zum Jahr 2020 Finanzhilfen an die Länder zur Förderung von besonders bedeutsamen Investitionen finanzschwacher Gemeinden und Gemeindeverbände gewährt werden. Mit Blick auf den Adressatenkreis – finanzschwache Kommunen – beträgt die Förderquote des Bundes bis zu 90 %.

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. Die nicht verausgabten Haushaltsmittel von 3,49 Mrd. Euro wurden einer Rücklage zugeführt. Im Interesse eines am Jährlichkeitsgrundsatz ausgerichteten Haushalts empfiehlt der Bundesrechnungshof, Ausgaben künftig erst dann zu veranschlagen, wenn sie etatreif sind (Nr. 1.12.9 der Bemerkungen).

2 Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes – Risiken für die „Schwarze Null“

2.0

Die Bundesregierung legte mit dem Haushaltsentwurf 2017 zum dritten Mal nacheinander einen Haushalt vor, der ohne Nettokreditaufnahme in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen ist. Trotz expansiver Ausgabenpolitik ist dies möglich, weil die Bundesregierung mit niedrigen Zinsausgaben, geringen Ausgabensteigerungen für den Arbeitsmarkt und weiter steigenden Steuereinnahmen rechnet. Auch im Finanzplanungszeitraum bis zum Jahr 2020 sollen die Haushalte ohne neue Schulden auskommen. Mittel- und langfristig steht der Bundeshaushalt allerdings erheblichen finanzwirtschaftlichen Herausforderungen gegenüber. Dies betrifft die steigenden Leistungen an die Rentenversicherung, die nach der Finanzplanung im Jahr 2020 erstmals die 100 Milliarden-Grenze überschreiten werden, und den wachsenden Investitionsbedarf in die Infrastruktur. Zusätzliche Belastungen resultieren aus der Flüchtlingslage. Ein hoher Teil der Leistungen für die Aufnahme und Integration von Asylsuchenden und Flüchtlingen entfällt auf den Bund. Er unterstützt die Länder und Kommunen mit zusätzlichen Hilfen in Milliardenhöhe, ohne deren verwendungsgemäßen und wirtschaftlichen Einsatz kontrollieren zu können. Auch außerhalb der Flüchtlingshilfen engagiert sich der Bund in zunehmendem Umfang bei der Aufgabenerfüllung von Ländern und Kommunen. Dies führt zu Schnittstellen und einer Verflechtung von Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Finanzierungszuständigkeiten. Es bleibt zu hoffen, dass Bund und Länder bei der Neuordnung ihrer Finanzbeziehungen zu Ergebnissen kommen, die mehr Transparenz im föderalen Zusammenwirken schaffen und die finanzielle Eigenverantwortung der staatlichen Ebenen stärken. Schließlich ergeben sich zumindest auf längere Sicht nach wie vor Risiken im Zusammenhang mit der europäischen Staatsschuldenkrise.

2.1 Haushaltseckwerte bis 2020

Die Eckwerte des Haushaltsentwurfs 2017 und des Finanzplans bis zum Jahr 2020 basieren auf der insgesamt positiven Einschätzung der Bundesregierung aus der Frühjahrsprojektion 2016 zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland. Nach dem Haushaltsentwurf sollen die Ausgaben im Jahr 2017 auf 328,7 Mrd. Euro steigen; das sind 11,8 Mrd. Euro und damit 3,7 % mehr als das Soll 2016. Bei den Steuereinnahmen ist ein Zuwachs von 4,8 % auf 301,8 Mrd. Euro eingeplant. Um den Haushalt 2017 auszugleichen, sollen 6,7 Mrd. Euro aus der im Jahr 2015 gebildeten Rücklage entnommen werden. Eine Nettokreditaufnahme ist wie in den Haushalten seit dem Jahr 2014 nicht vorgesehen (vgl. Nr. 2.1.1 der Bemerkungen).

Seit dem Jahr 2007 sind neue Sondervermögen wie „Energie- und Klimafonds“, „Kinderbetreuungsausbau“, „Aufbauhilfe“ und „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ außerhalb des Bundeshaushalts errichtet worden. Durch diese Nebenhaushalte werden wesentliche Haushaltsgrundsätze wie Einheit, Vollständigkeit, Klarheit, Fälligkeit und Jährlichkeit beeinträchtigt. Vor diesem Hintergrund sollte auf „Umwegfinanzierungen“ möglichst verzichtet und die erforderlichen Mittel unmittelbar im Bundeshaushalt veranschlagt werden (vgl. Nr. 2.1.2 der Bemerkungen).

Nach dem Finanzplan sollen die Ausgaben auf 349,3 Mrd. Euro im Jahr 2020 anwachsen. Auf der Einnahmenseite soll sich der Anstieg der Steuereinnahmen bis auf 339,4 Mrd. Euro fortsetzen. Neue Kredite für den Haushaltsausgleich sind nicht geplant. Gegenüber der alten Finanzplanung ergeben sich die höchsten Ausgabensteigerungen bei den Sozialleistungen, der Infrastruktur sowie der inneren und äußeren Sicherheit. Entlastungen gegenüber dem bisherigen Finanzplan bestehen erneut bei den Zinsausgaben, die um insgesamt 17,4 Mrd. Euro für die Haushaltsjahre 2017 bis 2019 herabgesetzt werden. Zudem wirkt die im Haushaltsentwurf 2017 veranschlagte Rücklagenentnahme von 6,7 Mrd. Euro gegenüber der bisherigen Finanzplanung entlastend (vgl. Nrn. 2.1.3 und 2.1.4 der Bemerkungen).

Mittel- und langfristig bestehen finanzwirtschaftliche Herausforderungen für den Bundeshaushalt bei der demografischen Entwicklung, der Infrastruktur, den Bund-Länder-Finanzbeziehungen und den Auswirkungen der europäischen Staatsschuldenkrise. Hinzu treten die Leistungen für Asylsuchende und Flüchtlinge sowie zur Bekämpfung von Fluchtursachen. Ungeachtet der im EU-Vergleich bestehenden hohen migrationsbedingten Herausforderungen für die öffentlichen Haushalte in Deutschland fehlt es zumindest bislang an einer nennenswerten finanziellen Unterstützung im europäischen Rahmen. Allein im Haushaltsentwurf 2017 erreichen die flüchtlingsbezogenen Mehrausgaben und Mindereinnahmen nach Angaben der Bundesregierung knapp 19 Mrd. Euro. Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums rechnet die Bundesregierung mit flüchtlingsbezogenen Leistungen von 77 ½ Mrd. Euro. Im Bund-Länder-Verhältnis ist der Bund seit Jahren wachsenden fiskalischen Belastungen ausgesetzt. Die fortwährenden finanziellen Zugeständnisse gegenüber den Ländern und Gemeinden sind in ihrer Gesamtheit und den Einzelheiten kaum noch zu überblicken. Sie erstrecken sich zunehmend auf Politikbereiche, für die nach der verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilung die Länder bzw. ihre Kommunen verantwortlich sind. Hierzu gehören z. B. die Aufgaben der Sozialhilfe, Kinderbetreuungsstätten, Hochschulen, die soziale Wohnraumförderung und die kommunale Infrastruktur. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes gibt es in den föderalen Beziehungen zu viele Schnittstellen und eine zu starke Tendenz zur Verflechtung von Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Finanzierungszuständigkeiten. Die von ihm hierzu vorgelegten Reformvorschläge zur grundlegenden Verbesserung der föderalen Aufgabenwahrnehmung gelten unverändert fort. Der bestehende Handlungsbedarf sollte bei der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen berücksichtigt werden. Angesichts der finanziellen Tragweite sollte der Deutsche Bundestag frühzeitiger und stärker als bislang geschehen in die Finanzverhandlungen einbe-

zogen werden. Dies gebietet die auch vom Bundesverfassungsgericht immer wieder betonte überragende Bedeutung des parlamentarischen Budgetrechts (vgl. Nr. 2.1.5 der Bemerkungen).

2.2 Einhaltung der Schuldenregel

Seit dem Haushaltsjahr 2011 gilt die neue verfassungsrechtliche Schuldenregel. Danach darf der Bund in konjunkturellen Normallagen eine strukturelle Kreditobergrenze von 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) nicht überschreiten. Eine Übergangsregelung ermöglichte es dem Bund, bis zum Jahr 2016 sein strukturelles Defizit in gleichmäßigen Schritten bis zu dieser Obergrenze abzubauen. Bereits die Haushaltsabschlüsse 2012 bis 2015 lagen unter dieser Defizitobergrenze. Der Haushaltsentwurf 2017 und der Finanzplan 2020 sehen ausgeglichene Haushalte ohne neue Schulden vor. Bei der Berechnung der für die Schuldenregel relevanten strukturellen Defizitobergrenze bezieht die Bundesregierung entsprechend der Empfehlung des Bundesrechnungshofes die Sondervermögen „Energie und Klimafonds“, „Aufbauhilfefonds“ und „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ bei der Haushaltsplanung ein und weist die schuldenregelrelevanten Finanzierungssalden im Haushaltsplan aus. Nach dem Haushaltsentwurf 2017 und in den Finanzplanungsjahren 2018 bis 2020 werden die Vorgaben der Schuldenregel deutlich eingehalten: Unter Einbeziehung der Sondervermögen soll die strukturelle Nettokreditaufnahme weniger als 0,1 % des BIP betragen. Sie weist damit einen angemessenen Sicherheitsabstand zur Defizitobergrenze von 0,35 % des BIP auf (vgl. Nr. 2.2.1 der Bemerkungen).

Bei der Berechnung des strukturellen Defizits enthält die Konjunkturkomponente überwiegend negative Werte. Es stellt sich die Frage, ob das angewendete EU-einheitliche Konjunkturbereinigungsverfahren diese über den Konjunkturzyklus hinweg nicht tendenziell zu negativ darstellt. Dies würde im Ergebnis zu zusätzlichen von der Schuldenregel nicht vorgesehenen Neuverschuldungsspielräumen über die strukturelle Grenze von 0,35 % des BIP hinaus führen. Durch die Einrichtung eines Konjunkturausgleichskontos könnte überwacht werden, ob sich die konjunkturbedingten Überschüsse und Defizite innerhalb eines Zyklus annähernd ausgleichen und ggf. Konsequenzen für das Berechnungsverfahren gezogen werden (vgl. Nr. 2.2.2 der Bemerkungen).

2.3 Top-Down-Verfahren und Eckwertebeschluss vom März 2016

Seit dem Jahr 2012 wird der Regierungsentwurf des Bundeshaushalts im sogenannten Top-Down-Verfahren aufgestellt. Hierzu legt das Bundeskabinett verbindliche Eckwerte für die Einnahmen und Ausgaben aller Einzelpläne fest, um die neue Schuldenregel umzusetzen. Im März 2016 beschloss das Bundeskabinett die Eckwerte zum Haushaltsentwurf 2017 und zum Finanzplan bis 2020. Nach den Ergebnissen der Steuerschätzung im Mai 2016 verbesserten sich die Einnahmeprognosen für den Zeitraum bis 2020 um 11,4 Mrd. Euro gegenüber

dem Eckwertebeschluss. Sie werden überwiegend dafür benötigt, um die gegenüber dem Eckwertebeschluss für die Jahre 2017 bis 2020 beschlossenen Mehrausgaben zu finanzieren.

Seit dem Jahr 2016 ergänzt die Bundesregierung die Haushaltsaufstellung um haushaltsrelevante Analysen auf der Ausgaben- und Einnahmenseite, sogenannte Spending Reviews. Für die beiden im letzten Aufstellungsverfahren ausgewählten Themenfelder „Förderung des Kombinierten Verkehrs“ und „Förderung der beruflichen Mobilität von ausbildungsinteressierten Jugendlichen aus Europa (MobiPro-EU)“ liegen Abschlussberichte mit Empfehlungen vor. Der Bundesrechnungshof hält regelmäßige Analysen bei der Haushaltsaufstellung für einen zielführenden Ansatz, um Haushaltsmittel wirtschaftlich und effizient verwenden zu können. Sinnvoll ist allerdings, dass es sich um finanzwirtschaftlich relevante Themenbereiche handelt. Der Bundesrechnungshof begrüßt daher, dass die Bundesregierung beschlossen hat, bis zum Eckwertebeschluss 2018 die politisch und finanzwirtschaftlich bedeutenden Felder „Wohnungswesen“ und „Förderprogramme im Bereich Energiewende und Klimaschutz“ zu analysieren (vgl. Nr. 2.3 der Bemerkungen).

2.4 Ausgabenentwicklung und -struktur

Die Sozialausgaben sollen nach dem Haushaltsentwurf 2017 gegenüber dem Soll 2016 um 9,5 Mrd. Euro auf 171,0 Mrd. Euro steigen. Sie sind mit Abstand der größte Ausgabenblock im Bundeshaushalt. Dies beruht vor allem auf den hohen Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung und für den Arbeitsmarkt. Zudem finanziert der Bund zunehmend Ausgaben, die früher Länder und Gemeinden erbracht haben. So erstattet er seit dem Jahr 2014 den Ländern vollständig die Leistungen der Gemeinden für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Im Gegensatz zu den Sozialausgaben sind die Zinsausgaben weiter rückläufig. Trotz der hohen Verschuldung des Bundes beträgt die Zinsausgabenquote, d. h. der Anteil der Zinsen an den Gesamtausgaben, im Haushaltsentwurf 2017 nur noch 5,9 %. Auch wenn die Zinsausgaben stabil bleiben sollten, wird sich die Zins-/Sozialausgabenquote durch den steigenden Sozialausgabenanteil auf fast 60 % im letzten Finanzplanungsjahr erhöhen. Der Anteil der Investitionen an den Gesamtausgaben soll in den Jahren 2017 bis 2019 bei etwas über 10 % liegen. Im Jahr 2020 soll die Investitionsquote auf 8,8 % sinken. Grund hierfür ist, dass nach dem Finanzplan die investiven Entflechtungsmittel nicht mehr veranschlagt sind (vgl. Nr. 2.4.1 der Bemerkungen).

Die Ausgaben für die verschiedenen Alterssicherungssysteme (Rentenversicherung, Bundesverwaltung, ehemalige Sondervermögen Bahn und Post, Landwirtschaft, Sondersversorgungssysteme in den neuen Ländern) belaufen sich im Haushaltsentwurf 2017 auf insgesamt 115,5 Mrd. Euro, also auf mehr als ein Drittel der Gesamtausgaben. Den größten Anteil daran machen die Leistungen an die Rentenversicherung von 91,2 Mrd. Euro aus. Sie sollen nach dem Finanzplan bis zum Jahr 2020 auf 100,7 Mrd. Euro und damit auf fast 29 % des Haushaltsvolumens steigen. Der Anstieg beruht auf der demografischen Entwicklung

sowie auf Leistungsverbesserungen u. a. bei der sogenannten Mütterrente und der Einführung der abschlagsfreien Rente ab 63 (vgl. Nrn. 2.4.2 und 2.4.3 der Bemerkungen).

Die Ausgaben für den Arbeitsmarkt hängen in starkem Maße von der konjunkturellen Entwicklung ab. Die stabile Arbeitsmarktsituation wirkt sich auf den Haushalt der Bundesagentur für Arbeit positiv aus. Sie rechnet im Finanzplanungszeitraum bis zum Jahr 2020 mit Überschüssen. Als Folge soll die Rücklage auf 22,2 Mrd. Euro anwachsen. Im Bundeshaushalt sollen ungeachtet der positiven konjunkturellen Erwartungen die Ausgaben für den Arbeitsmarkt im Jahr 2017 gegenüber dem Vorjahr um 2,8 Mrd. Euro auf 37,9 Mrd. Euro steigen. Die Bundesregierung rechnet bis zum Jahr 2020 mit einem weiteren Anstieg auf 42,1 Mrd. Euro. Dies beruht u. a. auf migrationsbedingten Mehraufwendungen bei den Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende (vgl. Nr. 2.4.4 der Bemerkungen).

Die Ausgaben in der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) stiegen in den letzten 10 Jahren um durchschnittlich 4,0 %. Trotz dieses Anstiegs verfügten der Gesundheitsfonds sowie die Gesetzlichen Krankenkassen zum Jahresende 2015 über ein Finanzpolster von 24,5 Mrd. Euro. Seit dem Jahr 2004 erhält die GKV in steigendem Umfang Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt, die sich bis zum Jahr 2015 auf fast 95 Mrd. Euro summiert haben. In den Jahren 2017 bis 2020 soll sich der jährliche Zuschuss auf jeweils 14,5 Mrd. Euro erhöhen. Im Finanzplanungszeitraum sind insgesamt 72,0 Mrd. Euro für die finanzielle Unterstützung der GKV vorgesehen. Die Leistungen des Bundes an die GKV stellen damit – ähnlich den Bundesleistungen an die Rentenversicherung – eine tendenziell steigende strukturelle Ausgabenlast für den Bundeshaushalt dar (vgl. Nr. 2.4.5 der Bemerkungen).

Im Haushaltsentwurf 2017 sind für Zinsausgaben 19,3 Mrd. Euro veranschlagt. Zum Ende der Finanzplanung wird ein Anstieg auf 21,9 Mrd. Euro (2020) zugrunde gelegt. Die Bundesregierung geht davon aus, dass das niedrige Zinsniveau für Bundeswertpapiere im Finanzplanungszeitraum allenfalls geringfügig ansteigen wird. In den Finanzplänen der letzten Jahre wurden die Schätzansätze für die Zinsausgaben erheblich abgesenkt. Bei der Fortschreibung der letzten sechs Finanzpläne wurden sie um insgesamt mehr als 103,5 Mrd. Euro für die Haushaltsjahre 2014 bis 2019 verringert. Allein im Haushaltsentwurf 2017 beträgt dieser Entlastungseffekt gegenüber dem bisherigen Finanzplan nochmals 3,1 Mrd. Euro, obwohl bereits bei den vorhergehenden Fortschreibungen deutliche Korrekturen nach unten vorgenommen worden sind. Der in den letzten Jahren zu verzeichnende Rückgang der Zinssteuerquote (Verhältnis der Zinsausgaben zu den Steuereinnahmen) setzt sich fort (vgl. Nr. 2.4.6 der Bemerkungen).

2.5 Einnahmenentwicklung und -struktur

Die Steuereinnahmen sind die wichtigste Einnahmequelle des Bundes. Nach dem Haushaltsentwurf 2017 rechnet die Bundesregierung mit Steuereinnahmen von 301,8 Mrd. Euro, die bis zum Jahr 2020 auf 339,4 Mrd. Euro steigen sollen. Dies entspricht einem Anstieg im Finanzplanungszeitraum von fast 18,0 %. Gegenüber dem Jahr 2010 (226,2 Mrd. Euro) würden die Steuereinnahmen bis zum Jahr 2020 sogar um rund 50 % wachsen. Dies entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 4,1 %. Auf Basis der Steuerschätzannahmen wird die Steuereinnahmequote des Bundes bis zum Jahr 2020 auf 9,5 % des BIP steigen. Sie läge damit um 0,5 Prozentpunkte über dem Durchschnitt der letzten 20 Jahre (Nr. 2.5.1 der Bemerkungen).

Die im vertikalen Finanzausgleich geleisteten Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) sind seit dem Jahr 2008 rückläufig. Im Haushaltsentwurf 2017 sind hierfür 9,1 Mrd. Euro vorgesehen. Der ganz überwiegende Teil dieser Zuweisungen entfällt auf die neuen Länder und Berlin. Mit den degressiv ausgestalteten Sonderbedarfs-BEZ sollen insbesondere teilungsbedingte Sonderlasten, die unterproportionale kommunale Finanzkraft und die Kosten struktureller Arbeitslosigkeit in den neuen Ländern ausgeglichen werden. Für die Neuregelung des Bund-Länder-Finanzausgleichs ab dem Jahr 2020 fordern die Länder vom Bund eine Aufstockung der BEZ. Vor diesem Hintergrund drohen dem Bundeshaushalt beim vertikalen Finanzausgleich zusätzliche Belastungen (vgl. Nr. 2.5.2 der Bemerkungen).

Im Haushaltsentwurf 2017 sind an sonstigen Einnahmen 21,7 Mrd. Euro veranschlagt. Die größten Einzelposten bilden die laufenden Einnahmen mit 8,4 Mrd. Euro (u. a. LKW-Maut) und die Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit mit 5,8 Mrd. Euro (u. a. Bundesbankgewinn). Die zum Haushaltsausgleich fehlenden Einnahmen sollen durch eine Entnahme von 6,7 Mrd. Euro aus der im Haushalt 2015 gebildeten Rücklage sowie durch Münzeinnahmen von 0,3 Mrd. Euro gewonnen werden. Nennenswerte Erlöse aus Kapitalveräußerungen (Privatisierungseinnahmen) sind im Haushaltsentwurf und im Finanzplan nicht mehr vorgesehen (vgl. Nr. 2.5.3 der Bemerkungen).

2.6 Verschuldung und Schuldendienst

Die Gesamtverschuldung des Bundes zum Jahresende 2015 betrug nach Angaben des Statistischen Bundesamtes 1 265 Mrd. Euro. Davon entfielen auf den Kernhaushalt des Bundes 1 076 Mrd. Euro und auf die Extrahaushalte 189 Mrd. Euro. Zum Jahresende 2016 dürfte sich die Gesamtverschuldung des Bundes auf 1,23 Billionen Euro verringern. Bis zum Jahr 2010 wuchs sie nicht nur absolut, sondern auch im Verhältnis zur volkswirtschaftlichen Leistungskraft an (rund 50 % des BIP). Seitdem sinkt die Schuldenstandsquote und wird sich bis zum Jahresende 2016 voraussichtlich bei rund 39 % des BIP einpendeln (vgl. Nr. 2.6.1 der Bemerkungen).

Um fällig werdende Kredite früherer Jahre abzulösen, nimmt der Bund zur Anschlussfinanzierung neue Kredite auf. Die hieraus folgende Bruttokreditaufnahme im Jahr 2015 betrug 170,0 Mrd. Euro und soll im Finanzplanungseitraum eine Größenordnung von durchschnittlich 190 Mrd. Euro erreichen. Angesichts des derzeit historisch niedrigen Zinsniveaus ist der Bundeshaushalt infolge der Zinsbewegungen auf den Geld- und Kapitalmärkten langfristig nicht unerheblichen Zinsänderungsrisiken ausgesetzt (vgl. Nr. 2.6.2 der Bemerkungen).

2.7 Gewährleistungen

Das Risiko des Bundes, aus übernommenen Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen in Anspruch genommen zu werden, kann mittel- und langfristig den Bundeshaushalt belasten. Der haushaltsgesetzliche Gewährleistungsrahmen soll nach dem Entwurf des Haushaltsgesetzes 2017 494,2 Mrd. Euro betragen. Die Obergrenzen für Gewährleistungen im Haushaltsgesetz wurden bisher nicht ausgeschöpft. Zum Ende 2015 waren 363,0 Mrd. Euro belegt. Dies entspricht einem Ausnutzungsgrad von 76,1 % (vgl. Nr. 2.7.1 der Bemerkungen).

Außerhalb der haushaltsgesetzlichen Gewährleistungen kann der Bund über den Finanzmarktstabilisierungsfonds bestimmten Finanzunternehmen Garantien bis zu 400 Mrd. Euro bereitstellen. Die bislang gewährten Garantien wurden bis zum Jahresende 2013 vollständig zurückgeführt und nicht in Anspruch genommen. Der zu Jahresbeginn 2011 errichtete Restrukturierungsfonds soll dazu beitragen, in Schieflage geratene Finanzinstitute zu stabilisieren. Ab dem Jahr 2016 ist für die am Einheitlichen Bankenabwicklungsmechanismus teilnehmenden Mitgliedstaaten der Europäischen Union ein einheitlicher Abwicklungsfonds an die Stelle nationaler Fonds getreten. Sein Volumen soll ein Prozent der gedeckten Einlagen der Institute – geschätzt 55 Mrd. Euro – betragen und bis zum Jahr 2023 erreicht werden (vgl. Nr. 2.7.2 der Bemerkungen).

Die Einnahmen des Bundes aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen überstiegen in den Jahren 1991 bis 2014 seine Ausgaben für Entschädigungsleistungen aus Gewährleistungen um 19,2 Mrd. Euro. Diesem günstigen finanzwirtschaftlichen Ergebnis stehen allerdings Risiken aus den Garantiezusagen Deutschlands bei den Maßnahmen zur Eurostabilisierung gegenüber. Ob und inwieweit sich die mit den übernommenen Gewährleistungen verbundenen Ausfallrisiken als Schäden realisieren, hängt von der weiteren Entwicklung der europäischen Staatsschuldenkrise ab. Diese Risiken sind derzeit nur schwer seriös zu quantifizieren. Auf der Basis der Frühwarnsysteme ergeben sich zurzeit keine Hinweise auf eine Zahlungsunfähigkeit der Empfänger der EU-Stabilitätshilfen (vgl. Nrn. 2.7.3 und 2.7.4 der Bemerkungen).

2.8 Europäische Fiskalregeln und nationale Schuldenregel

Auf europäischer Ebene hat Deutschland sich verpflichtet, sein gesamtstaatliches öffentliches Defizit und seinen Schuldenstand zu begrenzen und die Vorgaben des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts sowie des Fiskalvertrags zu erfüllen. Das im Zuge der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion aufgebaute Regelwerk hat über die Jahre einen Umfang und eine Komplexität erreicht, die der Einhaltung der Fiskalregeln eher abträglich ist. So hat der Europäische Rechnungshof in einem Sonderbericht festgestellt, dass zwar detaillierte Vorschriften und Leitlinien vorhanden sind, es bei der Anwendung dieser Vorschriften aber an Kohärenz und Transparenz mangelt. Er hat u. a. empfohlen, die Überwachung der Einhaltung von Konsolidierungsvorgaben auch hinsichtlich der Umsetzung von Strukturreformen zu verstärken und ggf. bei Verstößen Sanktionen zu verhängen. Der Bundesrechnungshof hält dies für geeignet, die Ernsthaftigkeit der Stabilitätsziele der europäischen Fiskalpolitik zu untermauern (vgl. Nr. 2.8.1 der Bemerkungen).

Für das strukturelle Defizit sieht der europäische Fiskalvertrag als mittelfristiges Haushaltsziel eine Obergrenze von 0,5 % des BIP vor. Diesen Referenzwert hat Deutschland bereits in den Jahren 2012 bis 2013 unterschritten bzw. sogar in den Jahren 2014 und 2015 Überschüsse erzielt. Für die Jahre 2016 bis 2020 rechnet die Bundesregierung mit einem – auch strukturell – ausgeglichenen Finanzierungssaldo. Auch bei der Rückführung der Schuldenstandsquote erfüllt Deutschland die europäischen Vorgaben. Nach Einschätzung der Bundesregierung soll die Schuldenstandsquote bis zum Jahresende 2016 auf 68 % des BIP und bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums 2020 auf 59 1/4% des BIP zurückgehen. Sie würde dann den Referenzwert von 60 % des BIP wieder unterschreiten. Der vorgesehene nachhaltige Abbau der Schuldenstandsquote ist der richtige Weg, um die öffentlichen Haushalte auf absehbare Belastungen und Risiken vorzubereiten und damit zukunftsfester zu machen (vgl. Nrn. 2.8.2 und 2.8.3 der Bemerkungen).

Deutschland hat die Obergrenze für das gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit von 0,5 % des BIP in seinem nationalen Haushaltsrecht verankert. Zudem wurde mit dem Stabilitätsrat ein innerstaatliches Frühwarnsystem zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen bei Bund und Ländern installiert. Der Bund muss an einer zielgerichteten Umsetzung des Haushaltsüberwachungsverfahrens ein besonderes Interesse haben, denn seit Jahren weist er im Vergleich zu den übrigen Gebietskörperschaften einen deutlich höheren Anteil am gesamtstaatlichen Schuldenstand aus. Angesichts seiner eigenen umfänglichen Herausforderungen erscheinen die Handlungsspielräume im Bundeshaushalt für zusätzliche finanzielle Zugeständnisse an Länder und Kommunen begrenzt. Der Bund sollte sich darauf konzentrieren, die langfristige Tragfähigkeit des Bundeshaushalts sicherzustellen. Damit würde er dazu beitragen, dass Deutschland auch weiterhin seine Aufgabe als finanzwirtschaftlicher Stabilitätsanker in Europa erfüllt (vgl. Nrn. 2.8.4 und 2.8.5 der Bemerkungen).

Übergreifende und querschnittliche Prüfungsergebnisse

3 Bund kontrolliert den Erfolg seiner Unternehmensbeteiligungen nicht ausreichend (Bundesministerium der Finanzen (BMF))

Der Bund hat bei seinen Unternehmensbeteiligungen nicht ausreichend geprüft, ob der mit diesen angestrebte Erfolg eintritt. Er nahm die Geschäftsleiterinnen und Geschäftsleiter nicht ausreichend in die Pflicht, sich für die Unternehmensziele einzusetzen. So wurde auch dann eine erfolgsabhängige Vergütung gezahlt, wenn der Erfolg ausblieb oder nicht messbar war.

Der Bund beteiligt sich mit rund 29 Mrd. Euro an privaten Unternehmen. Voraussetzung hierfür ist ein Interesse des Bundes am Zweck der Unternehmen. Der Bund muss kontrollieren, ob die Unternehmen diesen Zweck erfüllen. Hierzu ist eine Erfolgskontrolle vorgeschrieben.

Die Bundesverwaltungen konnten jedoch mehrfach keine aussagekräftigen Erfolgskontrollen durchführen; insbesondere wenn Berichte der Geschäftsleitung keinen Vergleich zwischen Unternehmensplanung und tatsächlichem Ergebnis zuließen. Teilen der Bundesverwaltung war ihre Verantwortung für die Erfolgskontrolle nicht klar. Zudem ließ die Bundesverwaltung erfolgsabhängige Vergütungsvereinbarungen mit Geschäftsleiterinnen und Geschäftsleitern zu, die nicht messbare Ziele belohnten, Selbstverständlichkeiten enthielten oder zu spät vereinbart wurden. Dies führte in einem Fall dazu, dass ein Unternehmen eine hohe erfolgsabhängige Vergütung zahlen musste, obwohl sich abzeichnete, dass die betreffende Führungskraft wegen mangelnder Leistung entlassen werden sollte.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium der Finanzen empfohlen, einen Standard für die Erfolgskontrolle zu erarbeiten. Zudem sollte es klarere Vorgaben für die erfolgsabhängige Vergütung von Geschäftsleiterinnen und Geschäftsleitern entwickeln und dabei insbesondere die Messbarkeit der vereinbarten Ziele sicherstellen.

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 Umsatzaufkommen 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 betrugen 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 Ausgabestelle. 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 europäischen 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.¹ 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.²

1.1.2 Vorlage der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung³

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

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 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.
 - 2 Vgl. Bundestagsdrucksache 18/6600 und 18/8100.
 - 3 Bis einschließlich 2008 wurden Haushalts- und Vermögensrechnung gemeinsam als sog. Jahresrechnung vorgelegt.
 - 4 Bundestagsdrucksache 18/8833, Bundesratsdrucksache 372/16.

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-, 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.⁵

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.

5 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.

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.

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 Haushalts-soll 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).

Finanzierungsübersicht Ist 2015^a – in Euro

Tabelle 1.1

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

Erläuterung:

a 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.⁶

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.

6 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.

Berechnung der zulässigen Nettokreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2015^{a, b}

Tabelle 1.2

	Ursprüngliches Soll 2015	Soll 1. Nachtrag	Soll 2. Nachtrag	Ist 2015
Maximal zulässige Nettokreditaufnahme (in % des BIP)	0,66			
	in Mrd. Euro			
Nominales Bruttoinlandsprodukt 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
Strukturelle NKA	-3,6	0,0	1,5	4,3
Be-/Entlastung des Kontrollkontos				22,8
Gesamtsaldo Kontrollkonto				0 ^c
Nachrichtlich: (Vorjahr)				(119,8)

Erläuterungen:

a vgl. BMF-Monatsbericht September 2016, Seite 27 f.

b Differenzen durch Rundung.

c 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:

Haushaltsabschluss 2015: Soll-Ist-Vergleich^a

Tabelle 1.3

	Ursprüng- liches Soll	Soll 1. Nach- trag	Soll 2. Nach- trag	Ist ^b	Abweichung ggü. Soll 2. Nachtrag	
	Mrd. Euro					in %
Ausgaben	299,1	301,6	306,9	311,4	4,5	1,5
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 ^c	192,8	196,3	198,6	196,6	-2,0	-1,0
Besondere Finanzierungsausgaben ^d	-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
Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen)	298,8	301,3	306,6	311,1	4,5	1,5
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
Münzeinnahmen	0,3	0,3	0,3	0,4	0,1	26,2
Nettokreditaufnahme	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-
Nachrichtlich: Finanzierungssaldo	-0,3	-0,3	4,7	11,8	7,1	149,8

Erläuterungen:

- a Differenzen durch Rundung.
- b Ohne haushaltstechnische Verrechnungen (einschließlich durchlaufende Posten).
- c Darunter fallen insbesondere nicht investive Leistungen an die Sozialversicherung und andere Einrichtungen außerhalb der Bundesverwaltung.
- d 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).

Vergleich der Abschlussergebnisse der Jahre 2015 und 2014^a

Tabelle 1.4

	Ist 2015	Ist 2014	Veränderung ggü. 2014	
	in Mrd. Euro			in %
Ausgaben^b	311,4	295,5	15,9	5,4
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 ^c	196,6	187,3	9,3	5,0
Besondere Finanzierungsausgaben ^d	–	0,6	–0,6	–
Zuführung an Rücklage	12,1	–	12,1	–
Investitionsausgaben	29,6	29,3	0,3	0,9
Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen)	311,1	295,2	15,9	5,4
Steuereinnahmen	281,7	270,8	10,9	4,0
Sonstige Einnahmen	29,3	24,4	5,0	20,4
Münzeinnahmen	0,4	0,3	0,1	18,9
Nettokreditaufnahme	0	0	0	–
Nachrichtlich: Finanzierungssaldo	11,8	–0,3	12,1	–

Erläuterungen:

- a Differenzen durch Rundung.
- b Ohne haushaltstechnische Verrechnungen (einschließlich durchlaufende Posten).
- c Darunter fallen insbesondere nicht investive Leistungen an die Sozialversicherung und andere Einrichtungen außerhalb der Bundesverwaltung.
- d Vermögensübertragungen, soweit nicht für Investitionen.

1.5 Einzelheiten zu den Einnahmen und den Kreditermächtigungen

1.5.1 Verwendung des Bundesbankgewinns

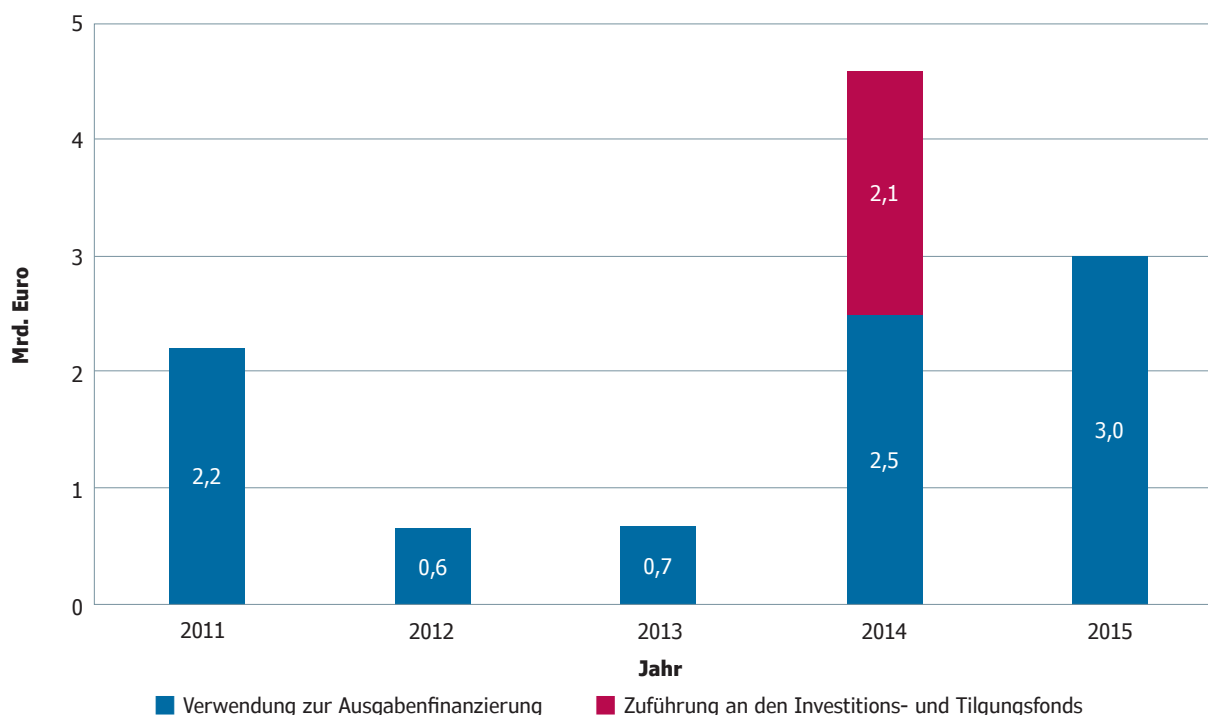
Nach dem Gesetz über die Deutsche Bundesbank (Bundesbankgesetz) hat diese ihren Jahresüberschuss an den Bund abzuführen, soweit er nicht der gesetzlichen Bundesbankrücklage zuzuführen ist (§ 27 Bundesbankgesetz). Abzuführen ist jeweils der Gewinn aus dem Vorjahr.

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.

Gewinnablieferung der Deutschen Bundesbank und ihre Verwendung

Abbildung 1.1



1.5.2 Einnahmeausfälle des Bundes

Nach der BHO⁷ 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 vermitteln 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.

7 § 85 Nummer 4 BHO.

Einnahmeausfälle des Bundes^a

Tabelle 1.5

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
		Tausend Euro			
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
Gesamt		1 894 370,4	399 527,0	67 714,0	2 361 611,3

Erläuterung:

a 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 Bemerkungen⁸ 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 Restkreditermächtigung⁹ aus dem Vorjahr von 6,5 Mrd. Euro zurückgreifen können.

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.¹⁰ Vor Inanspruchnahme eines Betrages der Restkreditermächtigung, der oberhalb von 1,0 % der veranschlagten Gesamtausgaben liegt, ist der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) zu unterrichten.¹¹

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

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

¹⁰ 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.

¹¹ Vgl. § 2 Absatz 8 Haushaltsgesetz 2015.

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 2015¹² 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 Bundesfinanzierungsgremium, dessen Mitglieder zur Geheimhaltung aller Angelegenheiten verpflichtet sind, die ihnen bei ihrer Tätigkeit bekannt geworden sind.¹³

1.6 Haushaltsüberschreitungen

Haushaltsüberschreitungen liegen vor, wenn ein Ressort im Haushaltsvollzug

- den Haushaltsansatz einer im Haushaltsplan vorhandenen Zweckbestimmung überschreitet und dies durch haushaltswirtschaftliche Instrumente¹⁴ 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).

¹² Vgl. § 2 Absatz 6 Haushaltsgesetz 2015.

¹³ Vgl. § 3 Gesetz zur Regelung des Schuldenwesens des Bundes – Bundesschuldenwesengesetz.

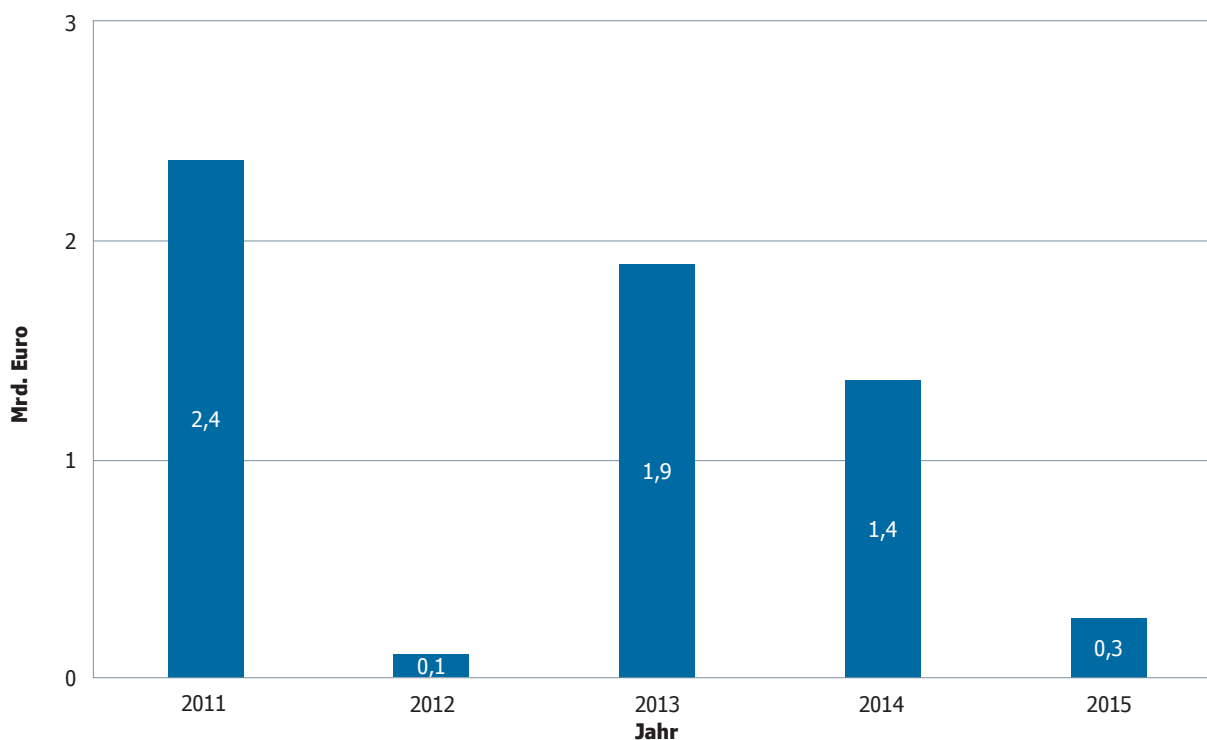
¹⁴ Inanspruchnahme von Ausgaberesten, Deckungsmöglichkeiten, Verstärkungen, Haushaltsvorgriffen oder von zweckgebundenen Einnahmen.

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.

Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben

Abbildung 1.2



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 Beträge¹⁵ 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.

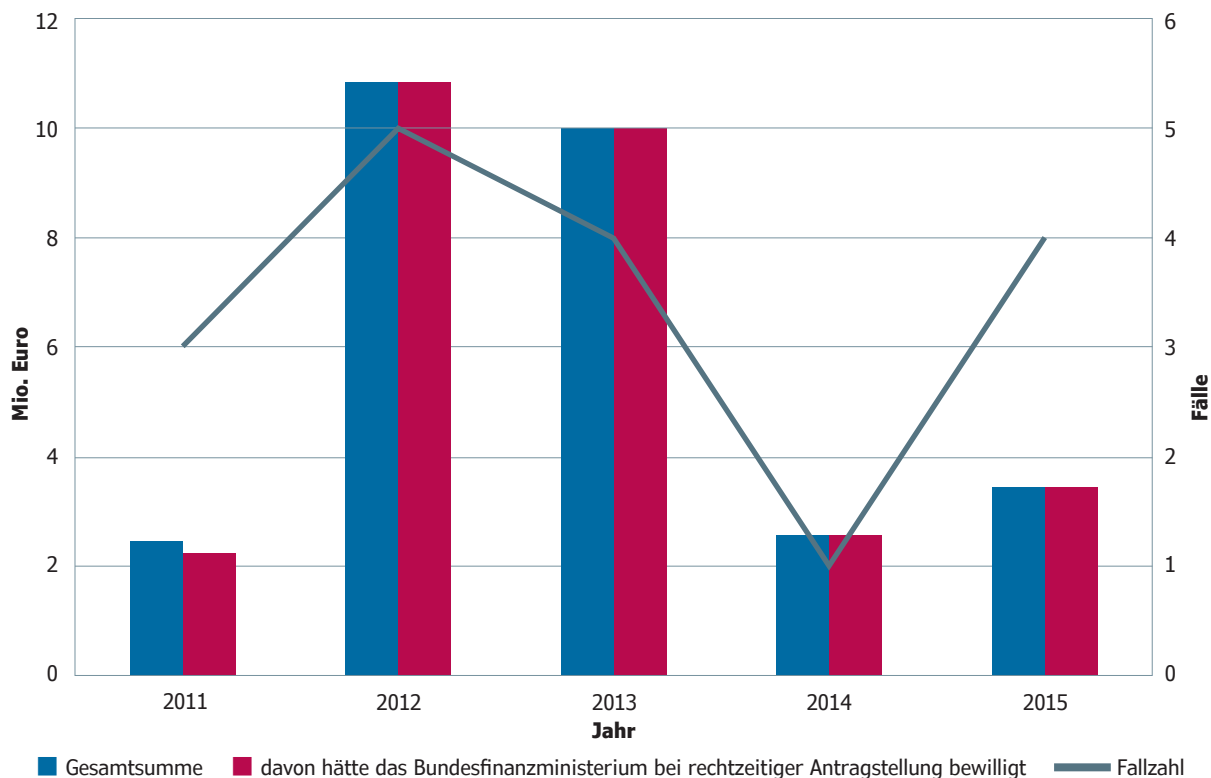
Eine weitere überplanmäßige Ausgabe ohne Einwilligung des BMF von 44 545,41 Euro leistete das Eisenbahn-Bundesamt für Baumaßnahmen.

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

¹⁵ 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).

Über- und außerplanmäßige Ausgaben ohne Einwilligung des Bundesministeriums der Finanzen

Abbildung 1.3



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 folgenden 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 Ausgabe-reste 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.

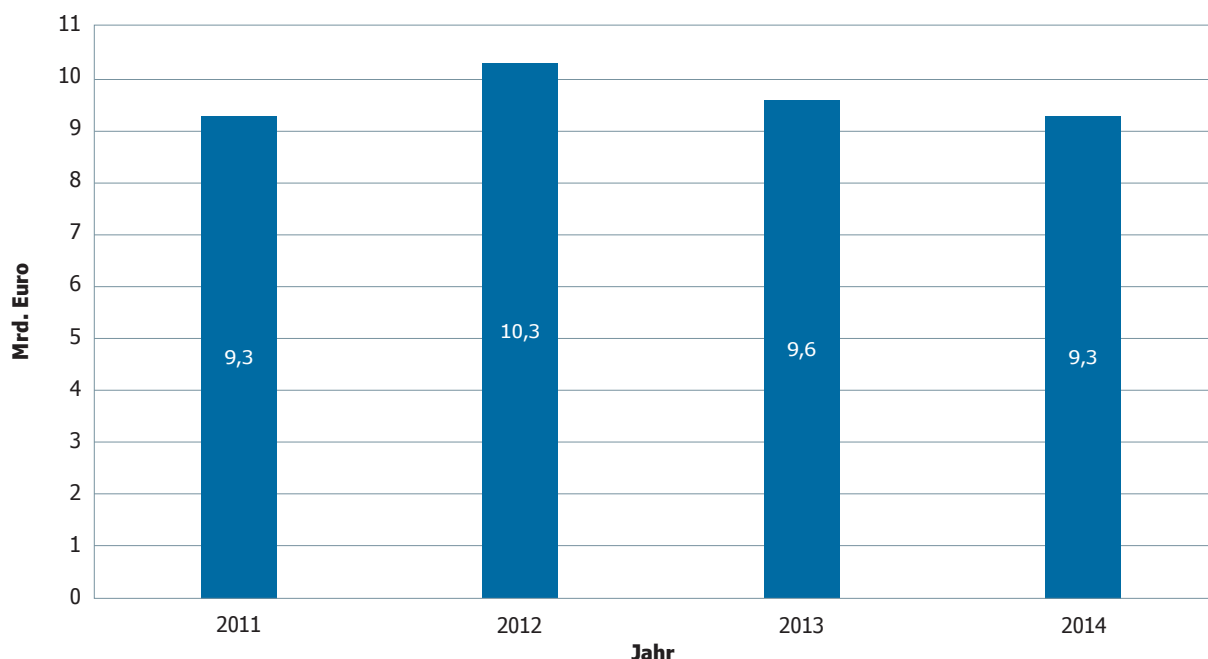
In welcher Höhe die Ressorts Ausgabereste aus dem abgelaufenen Haushaltsjahr bilden, steht regelmäßig noch nicht fest, wenn die Haushaltsrechnung erstellt wird. Der Bundesrechnungshof kann daher nur einen Überblick über die übertragbaren Ausgaben des abgelaufenen Haushaltsjahres (2015) geben und über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

Ausgabereste

Abbildung 1.4



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.

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

Tabelle 1.6

Haushaltsstelle im Haushaltsplan 2015	Zweckbestimmung	Übertragbare Mittel -Mio. Euro-
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 Personennahverkehrs 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
Gesamt		7 968

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.¹⁶ 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 eingespарт 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 Ausgabereste. 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.¹⁷ 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.

¹⁶ Vgl. Haushaltsführungsschreiben 2015 des BMF, Nr. 3.5.6.

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

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

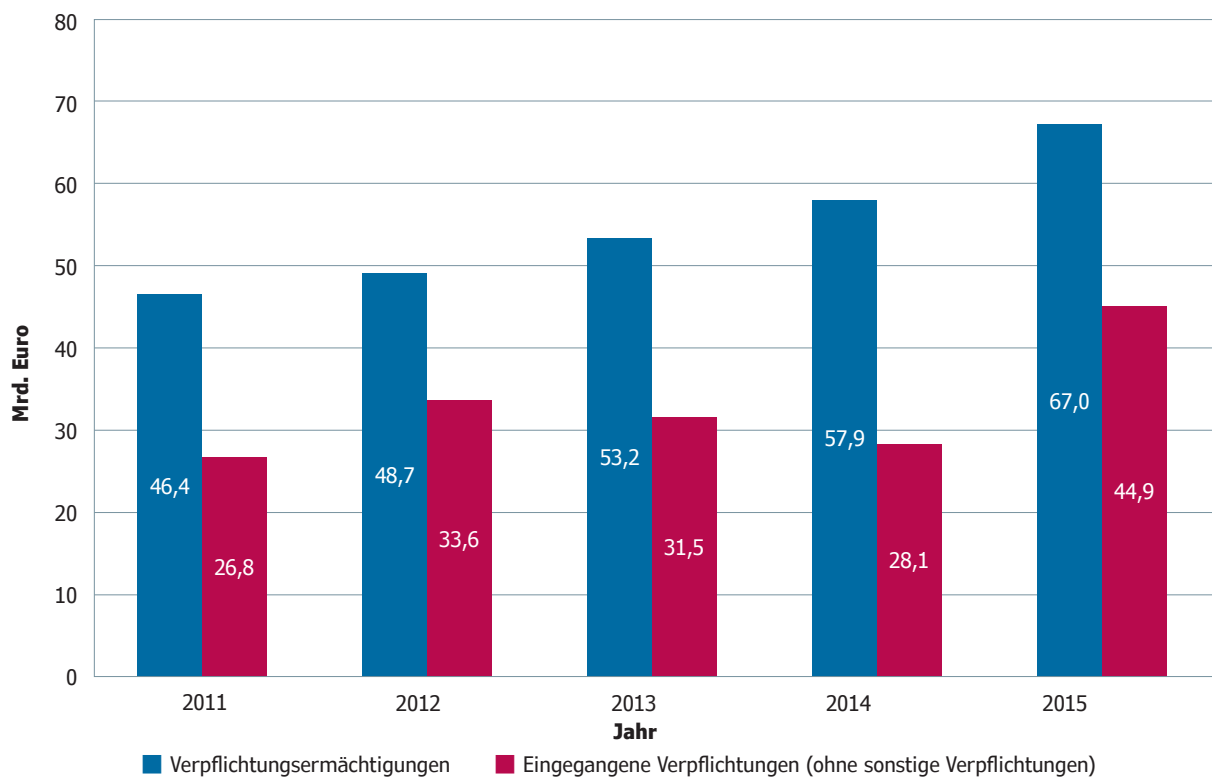
Der Ausnutzungsgrad für das Haushaltsjahr 2015 stieg damit gegenüber dem Vorjahr erheblich an. Gleichwohl wurde rund ein Drittel des Verpflichtungsrahmens nicht benötigt. Daher bleiben alle Ressorts weiterhin aufgefordert, Verpflichtungsermächtigungen nur in der Höhe zu veranschlagen, in der sie zur Erfüllung der Aufgaben tatsächlich notwendig und fällig werden (§§ 6, 11 BHO). Der Bundesrechnungshof erwartet, dass alle Ressorts die Etatreife 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.¹⁸

¹⁸ 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.

Verpflichtungsermächtigungen und eingegangene Verpflichtungen

Abbildung 1.5

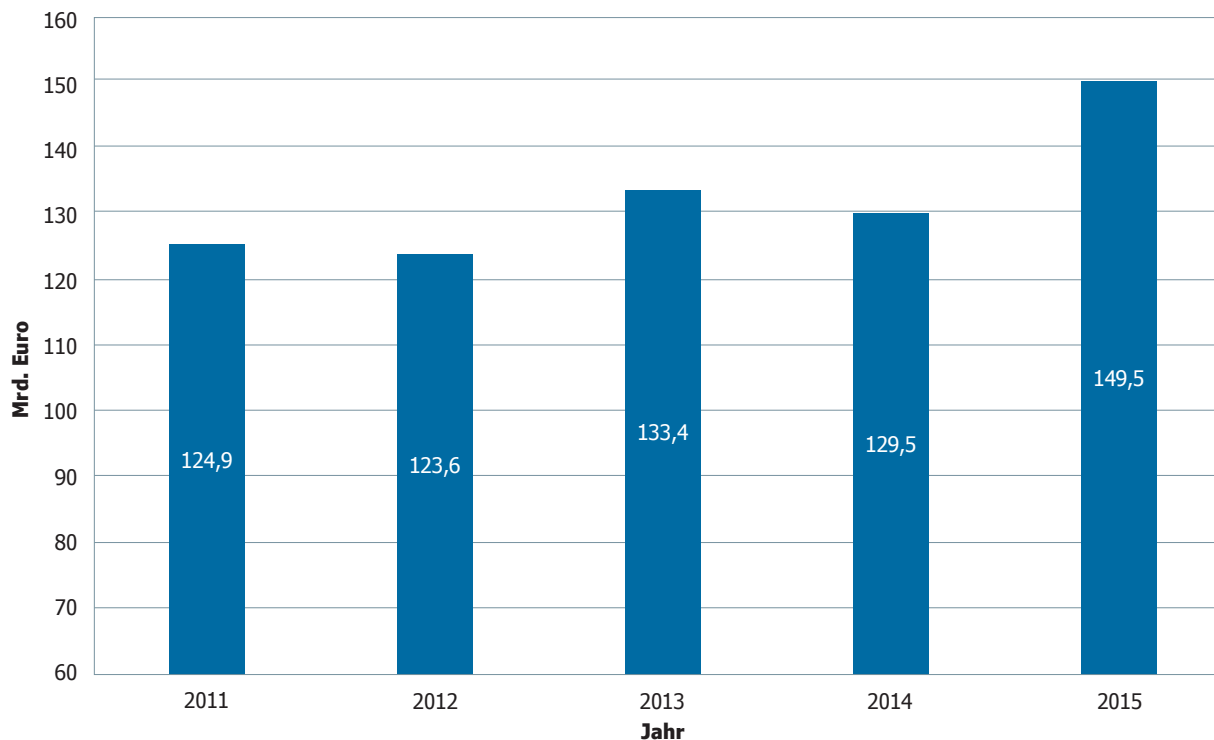


1.8.2 Gesamtbestand an Verpflichtungen

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.

Gesamtbestand eingegangener Verpflichtungen

Abbildung 1.6

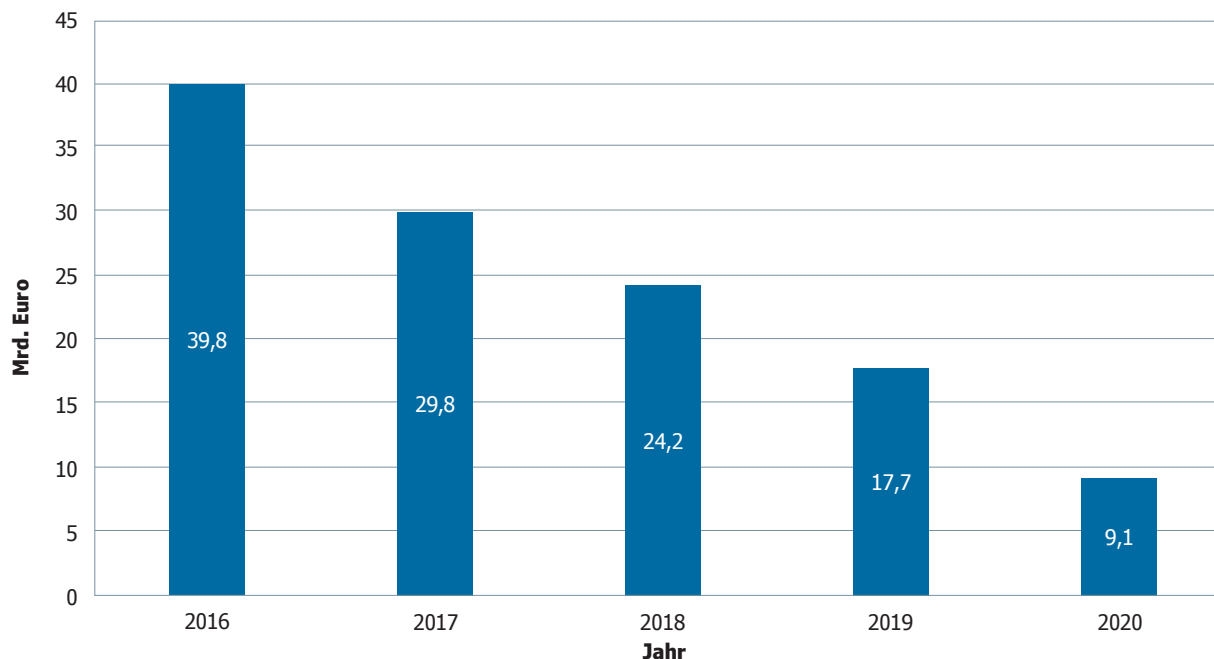


Von den bis zum Jahr 2015 insgesamt eingegangenen Verpflichtungen entfallen 39,8 Mrd. Euro auf das Haushaltsjahr 2016 und 29,8 Mrd. Euro auf das Haushaltsjahr 2017 (vgl. Abbildung 1.7). Dabei sind die im Haushaltsjahr 2016 eingegangenen Verpflichtungen noch nicht berücksichtigt.

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.

Fälligkeiten der bis Ende 2015 eingegangenen Verpflichtungen in den Folgejahren^a

Abbildung 1.7



Erläuterung:

- a 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 Haushaltsgesetz¹⁹ oder in spezialgesetzlichen Regelungen²⁰ ausgewiesen.

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.

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

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

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

Gewährleistungsrahmen und Ausnutzung im Jahr 2015

Tabelle 1.7

Gewährleistungsrahmen für	Ermächtigungs- rahmen	Ausnutzung zu Jahresbeginn	Ausnutzung zum Jahresende	Veränderung im Jahresverlauf
in Mrd. Euro				
Gewährleistungen gemäß Haushaltsgesetz 2015				
Ausfuhren (Exportkreditgarantien)	160,0	134,1	132,8	-1,3
Ungebundene Finanzkredite an ausländische Schuldner, Direktinvestitionen im Ausland und andere	65,0	44,8	45,1	0,3
Binnenwirtschaft und sonstige Zwecke 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
Summe Haushaltsgesetz	476,9	352,2	363,0	10,8
Gewährleistungen gemäß weiterer Gesetze				
Garantien für Kredite an Griechenland (Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz) ^a	22,4	22,4	22,4	-
Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungs- mechanismus vom 22. Mai 2010) ^b	211,0	89,2	84,7	-4,5
Summe weitere Gesetze	233,4	111,6	107,1	-4,5
Gewährleistungen der Sondervermögen				
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
Summe Sondervermögen	511,5	8,9	10,2	1,3
Gesamtsumme	1 221,8	472,7	480,4	7,7

Erläuterungen:

a Deutscher Anteil: 15,2 Mrd. Euro, vgl. Bemerkungen Nr. 2.7.3.1 und 2.7.4 sowie Tabelle 2.13.

b 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 betrugen 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

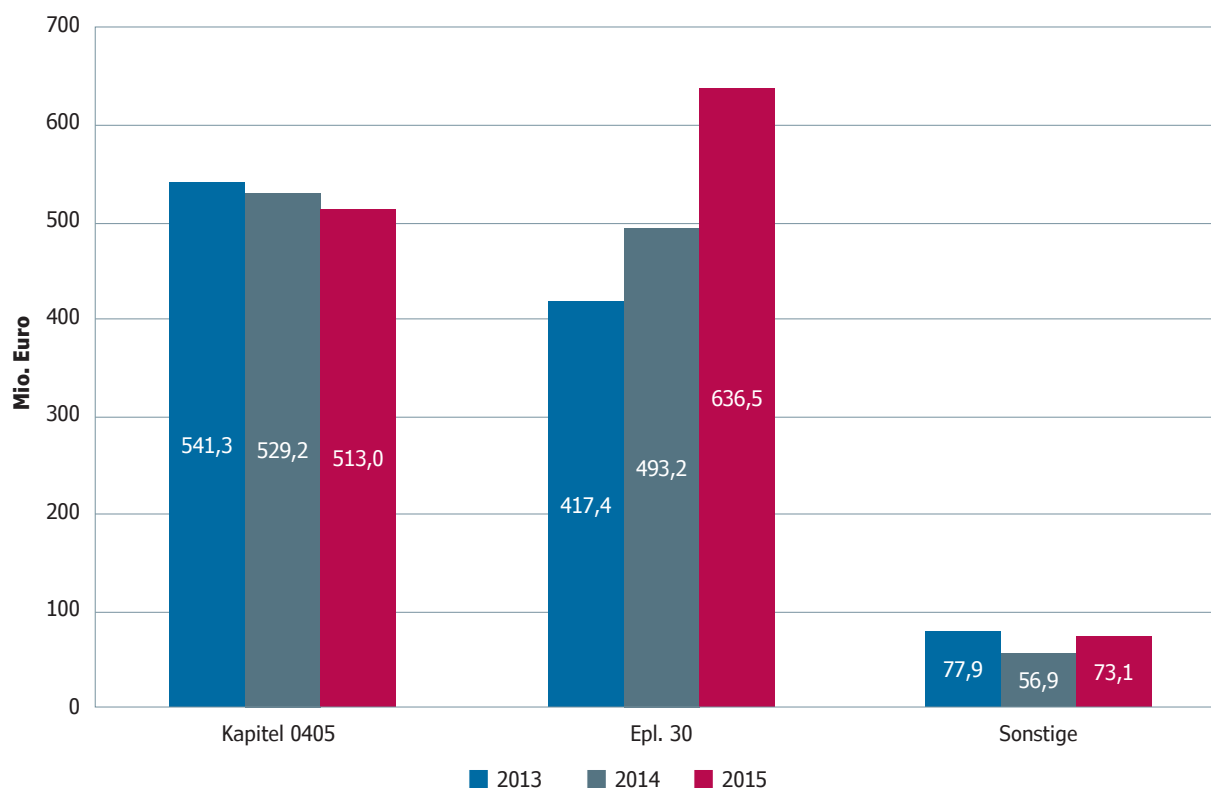
Ausgaben können zur Selbstbewirtschaftung veranschlagt werden, wenn hierdurch eine sparsame Bewirtschaftung gefördert wird (§ 15 Absatz 2 BHO). Die Selbstbewirtschaftung setzt zentrale Haushaltsgrundsätze außer Kraft, die das Budgetrecht des Parlaments sichern und die Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten 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 %.

Entwicklung der Selbstbewirtschaftungsmittel

Abbildung 1.8



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).²¹ 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.

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

Übersicht über Vermögen und Schulden^a

Tabelle 1.8

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

Erläuterungen:

a Differenzen durch Rundung.

b Die Positionen werden gegenwärtig wertmäßig noch nicht ausgewiesen.

Die Vermögensrechnung bildet Vermögen und Schulden des Bundes nur teilweise ab. Seit einigen Jahren ergänzt das BMF das Zahlenwerk 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 Weltraumorganisation 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 Kassenverstärkungskredite) 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 Restlaufzeit²². Im Vorjahr lag dieser Diskontsatz bei 3,14 %. Diesen Pensions- 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.²³ Entsprechend der gesetzlichen Vorgabe durften nach dem Stichtag 31. Dezember 2011 zulasten des Sondervermögens keine Fördermittel mehr ausbezahlt 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

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

²³ 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).

zweckgerecht 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 2015²⁴ 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 2016²⁵ 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 Zeiten und damit in einem überschaubaren Zeitraum zu tilgen²⁶, 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.

²⁴ Artikel. 1 des 1. Nachtragshaushaltsgesetzes 2015 vom 24. Juni 2015 (BGBl. I S. 980).

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

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

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

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 betrugen 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:

Volumen der gewährten Kapitalhilfen

Tabelle 1.9

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
Gesamt	16,8^a	15,8^a

Erläuterungen:

a 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 angehäuften 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 Übergangsfinanzierung 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. Euro²⁷, 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.

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

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,
- 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.²⁸ 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 2015²⁹ 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.

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

²⁹ Vgl. S. 34 der Vermögensrechnung.

Bei der Gründung des BEV im Jahr 1994 waren der Deutschen Bahn AG 116 885 Beamtinnen und Beamte zugewiesen. Im Jahr 2015 waren es 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. 4³⁰). 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 Personalkosten 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

30 Bundestagsdrucksache 18/1220.

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 Schuldenmitübernahmengesetzes 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 betrugen 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 (CO₂-Emissionshandel). Die im Jahr 2015 erzielten Preise für CO₂-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 dargelegt³¹. 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 Bundeszuweisungen 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

31 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.

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 Trennschärfe 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)³² 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.

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

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.

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 2014³³ 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.

Sofern auch die Länder ihren Anteil nicht in vollem Umfang benötigen, kann der Bund nach dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz vom 24. Juni 2015³⁴ 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.

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

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

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 2015³⁵ und dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (KInvFG)³⁶ 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. Rückzahlungsverpflichtungen 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.³⁷ 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)³⁸ soll der zulässige Förderzeitraum bis zum Jahr 2020 verlängert werden.

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

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

³⁷ Finanzhilfen gem. Artikel 104b Absatz 1 Nr. 2 Grundgesetz.

³⁸ Vgl. Bundestagsdrucksache 18/9231.

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).³⁹ 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.⁴⁰

Jahresabschluss

Die Einnahmen und Ausgaben des Sondervermögens werden in einem Wirtschaftspland 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).

Jahresabschluss des KInvF

Tabelle 1.10

Titel	Zweckbestimmung	Soll 2015 Euro	Ist 2015 Euro
Einnahmen			
334 01	Zuführungen des Bundes	3.500.000.000,00	3.500.000.000,00
359 01	Entnahme aus Rücklagen	0,00	0,00
Summe der Einnahmen		3.500.000.000,00	3.500.000.000,00
Ausgaben			
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
Summe der Ausgaben		3.500.000.000,00	3.500.000.000,00

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.

³⁹ § 3 KInvFG.

⁴⁰ § 6 Absatz 1 KInvFG.

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 beigefügt (§ 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.

Bundesbetriebe und Kantinen⁴¹

Tabelle 1.11

Bundesbetriebe und Kantinen	Bestand 01.01.2015	Bestand 31.12.2015
	Euro	
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

⁴¹ Vgl. S. 11 f. der Vermögensrechnung.

2 Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes – Risiken für die „Schwarze Null“*

2.0

Mit dem Haushaltsentwurf 2017 legte die Bundesregierung zum dritten Mal nacheinander einen Haushalt vor, der ohne Nettokreditaufnahme in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen ist. Auch im Finanzplanungszeitraum bis 2020 sollen die Haushalte ohne neue Schulden auskommen.

Wie in Vorjahren beruht die geplante „Null-Verschuldung“ im Wesentlichen auf folgenden Faktoren: Die Quote der Zinsausgaben am Haushaltsvolumen ist nochmals deutlich zurückgegangen. Ihr Anteil an den Gesamtausgaben fällt im Haushaltsentwurf 2017 wegen der Niedrigzinsphase auf unter sechs Prozent. Damit liegt sie auf dem Niveau der Zinsquote des Jahres 1979 – bei einem rund zwölfmal höheren Schuldenstand und einer mehr als dreimal so hohen Schuldenstandsquote des Bundes. Auch der Anteil der Arbeitsmarktausgaben am Haushaltsvolumen bleibt trotz migrationsbedingter Mehrausgaben aufgrund der weiterhin guten Beschäftigungslage auf vergleichsweise niedrigem Niveau. Gleichzeitig steigen die Steuereinnahmen stetig an. Zum Ende des Finanzplanungszeitraums (2020) erwartet der Bund mit 339,4 Mrd. Euro ein Steueraufkommen, das um 113 Mrd. Euro und damit um 50 % über dem des Jahres 2010 liegen soll. Im Gegenzug erhöhen sich die Haushaltsbelastungen allerdings zum Teil deutlich. Die Ausgabenpolitik ist wie im Haushalt 2016 expansiv ausgerichtet.

Außerhalb des Haushalts hat der Bund eine Reihe von Sondervermögen errichtet – wie den Energie- und Klimafonds, das Sondervermögen Kinderbetreuungsausbau, den Fonds Aufbauhilfe und den Kommunalinvestitionsförderungsfonds. Sie enthalten Finanzvolumina in Milliardenhöhe. Der Bundesrechnungshof vertritt seit Jahren die Auffassung, dass es Sondervermögen nur in begründeten Ausnahmefällen geben sollte, da sie wesentliche Haushaltsgrundsätze wie Einheit, Vollständigkeit, Jährlichkeit, Fälligkeit und Klarheit beeinträchtigen.

Die im Vorjahr vom Bundesrechnungshof beschriebenen Herausforderungen für den Bundeshaushalt bestehen unvermindert fort: Die verschiedenen Zuschüsse des Bundes an die Rentenversicherung werden nach dem Finanzplan im Jahr 2020 erstmals die 100 Mrd.-Grenze überschreiten. Der Anstieg ist nicht nur Folge des demografischen Wandels, sondern auch von Leistungsverbesserungen (insbesondere Rentenpaket aus dem Jahr 2013 u. a. mit Mütterrente und Rente ab 63). Weiterhin erfordert die Verkehrsinfrastruktur zusätzliche Mittel für

* Die vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes am 29. September 2016 beschlossene Bemerkung berücksichtigt den Haushalts- und Planungsstand bis Mitte September 2016.

Erhaltung und Ausbau. Auch die vom Bundesrechnungshof seit Jahren empfohlene Neuorganisation des Bundesfernstraßenbaus ist noch nicht auf den Weg gebracht. Zusätzliche Haushaltsbelastungen resultieren aus der Flüchtlingslage. Der Bundeshaushalt steckt hier in folgendem Dilemma: Deutschland muss seine gegenüber anderen EU-Ländern überproportional hohen Mittel für die Aufnahme und Betreuung von Asylsuchenden und Flüchtlingen bislang ohne finanzielle Unterstützung aus dem EU-Haushalt tragen. Ein hoher Teil dieser Lasten entfällt auf den Bund, der an Länder und Kommunen zusätzliche Hilfen in Milliardenhöhe erbringt, ohne deren zweckentsprechenden und wirtschaftlichen Einsatz kontrollieren zu können. Schließlich ergeben sich aufgrund der im Rahmen der europäischen Staatsschuldenkrise gewährten Hilfsmaßnahmen zumindest auf längere Sicht Risiken für den Bundeshaushalt.

Nicht nur bei den Flüchtlingshilfen engagiert sich der Bund in zunehmendem Umfang zugunsten der Aufgabenerfüllung von Ländern und Gemeinden. Dies betrifft insbesondere die Bereiche Soziales, Forschung und Bildung, aber auch den Infrastrukturbereich (Verkehr, Wohnungsbau). So liegen die Leistungen des Bundes im Haushaltsentwurf 2017 mit 10,1 Mrd. Euro bei der Forschungsförderung um fast das Doppelte über dem Niveau des Jahres 2009. Gleiches gilt für die Geldleistungsgesetze (2009: 12,4 Mrd. Euro; 2017: 24,7 Mrd. Euro). Die Kompensationszahlungen an die Länder wegen der Beendigung der Finanzhilfen zur Sozialen Wohnraumförderung im Jahr 2007 wurden ebenfalls aufgestockt. Die Ergebnisse der Föderalismusreform werden damit zumindest in den Bereichen Forschungsförderung und Wohnungsbau zurückgedreht. Neben diesen Ausgaben aus dem Bundeshaushalt hat der Bund über Jahre diverse Umsatzsteuerzuweisungen über das Finanzausgleichsgesetz immer weiter aufgestockt. Diese sind für Parlament und Öffentlichkeit kaum nachvollziehbar. Zudem ist die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bislang immer noch nicht abschließend verhandelt. Der Bundesrechnungshof setzt sich nach wie vor für eine stärkere Entflechtung der Aufgaben und Ausgaben ein. Hierzu hat er zahlreiche Vorschläge und Empfehlungen u. a. für die Bereiche Bundesfernstraßen, Grundsicherung für Arbeitsuchende, Bildung und Forschung, Regionalisierung, Finanzhilfen sowie Steuern vorgelegt. Zudem sollte die Bundesregierung den Deutschen Bundestag früher und umfassend über die Beratungen mit den Ländern informieren. Es bleibt zu hoffen, dass Bund und Länder zu Ergebnissen kommen, die mehr Transparenz im föderalen Zusammenwirken schaffen und die finanzielle Eigenverantwortung der staatlichen Ebenen stärken.

Die verfassungsrechtlichen Vorgaben für die strukturelle Nettokreditaufnahme werden im Finanzplan übertroffen. Allerdings ist die „Schwarze Null“ des Haushaltsabschlusses 2015 finanzwirtschaftlich gesehen „rot eingefärbt“: Im Haushaltsentwurf 2017 kann der Haushaltsausgleich ohne Neuverschuldung nur durch die Entnahme von 6,7 Mrd. Euro aus der im Haushalt 2015 gebildeten Rücklage erreicht werden. Die für die Schuldenregel relevante Kreditaufnahme bleibt im Finanzplanungszeitraum zwar deutlich unter der zulässigen Obergrenze. Der Finanzierungsüberschuss im Haushaltsabschluss 2015 von 11,8 Mrd. Euro wandelt sich aber in den Jahren 2016 und 2017 zu einem Finanzierungsdefizit von 6,4 bzw. 7,0 Mrd. Euro. Im Jahr 2018 ist zur Erreichung des Haushaltsausgleichs eine

Globale Minderausgabe von 4,9 Mrd. Euro eingestellt, die bei der nächsten Haushaltsaufstellung noch durch geeignete Sparmaßnahmen konkretisiert werden muss.

Der eingeplante Sicherheitsabstand zur strukturellen Neuverschuldungsgrenze (0,35 % des Bruttoinlandsprodukts) ist der finanzwirtschaftlich richtige Weg, um negative Haushaltsentwicklungen und neue Herausforderungen im Einklang mit der Schuldenregel auffangen zu können. Positiv zu bewerten ist in diesem Zusammenhang, dass bei der Haushaltsplanung entsprechend einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes der absehbare Mittelabfluss aus den Sondervermögen in die Berechnung der für die Schuldenregel relevanten strukturellen Nettokreditaufnahme einbezogen wird.

Seit dem Bundeshaushalt 2012 werden der Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt und der Finanzplan im Top-Down-Verfahren aufgestellt. Die im Haushaltsaufstellungsverfahren 2016 eingeführten themenbezogenen Haushaltsanalysen werden mit den finanzwirtschaftlich relevanten Themen „Wohnungswesen“ sowie „Energiewende und Klimaschutz“ fortgeführt. Der Bundesrechnungshof wird die Haushaltsanalysen weiterhin unterstützen.

Die Ausgabenseite des Bundeshaushalts ist ungeachtet der günstigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung nach wie vor durch die Sozialausgaben geprägt. Auf sie entfallen nach dem Haushaltsentwurf 2017 mit 171 Mrd. Euro 52 % des Haushaltsvolumens. Die Sozialausgabenquote liegt damit wieder auf dem Niveau der „Krisenjahre“ 2009 und 2010. Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums sollen die Sozialausgaben überproportional auf 187 Mrd. Euro steigen. Ausgabensteigernd wirken sich neben den demografisch bedingten Leistungen die flüchtlingsbezogenen Aufwendungen aus. Der Anteil der Investitionen am Haushaltsvolumen (2017: 33,3 Mrd. Euro) wird auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau von 10 % verharren.

Die Ausgaben des Bundes für die Alterssicherungssysteme belaufen sich auf 116 Mrd. Euro. Darin enthalten sind die Ausgaben für die Versorgungsempfängerinnen und -empfänger der Bundesverwaltung sowie der ehemaligen Sondervermögen Bahn und Post. Der Hauptteil entfällt auf die Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung. Im Finanzplan sind bis zu 29 % (2020) der jährlichen Gesamtausgaben hierfür vorgesehen – eine fast dreimal so hohe Quote wie für Investitionen.

Die stabile Lage auf dem Arbeitsmarkt hat in den letzten Jahren sowohl den Bundeshaushalt als auch den Haushalt der Bundesagentur für Arbeit entlastet. Im Finanzplanungszeitraum rechnet die Bundesregierung allerdings mit steigenden Ausgaben, nicht zuletzt wegen zusätzlicher Aufwendungen für die soziale Absicherung und die Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt.

Aus dem Bundeshaushalt fließen in erheblichem Umfang Zuschüsse über den Gesundheitsfonds an die Gesetzliche Krankenversicherung, die nach dem Haushaltsbegleitgesetz 2014 in den Haushalten 2014 und 2015 gekürzt wurden. Die

zum Teil deutlichen Ausgabensteigerungen in der Krankenversorgung (Arzneimittel, Krankenhäuser) konnten in den letzten Jahren durch ebenfalls steigende Einnahmen weitgehend aufgefangen werden. Ohne Kostensenkungsmaßnahmen dürften sich aber der Finanzbedarf und damit der Finanzierungsdruck auf den Bundeshaushalt mittelfristig weiter erhöhen.

Die Zinsausgaben werden sich gegenüber den bisherigen Finanzplanungen nochmals verringern. Die Entlastungen gegenüber früheren Finanzplanungen summieren sich im Zeitraum 2014 bis 2019 auf fast 104 Mrd. Euro. Der Bundeshaushalt profitiert weiterhin von den historisch günstigen Refinanzierungsbedingungen. Die Zinssteuerquote – also der Anteil der Steuereinnahmen, der für Zinsausgaben benötigt wird – soll weiter sinken: bis zum Jahr 2019 auf unter 6 %. Das wäre der niedrigste Stand seit 40 Jahren (1976). Sollten allerdings die Zinssätze an den Kreditmärkten wieder steigen, würde dies bei jährlichen Bruttokreditaufnahmen von rund 190 Mrd. Euro relativ schnell und spürbar auf die Zinslast im Bundeshaushalt durchschlagen.

Nach der Steuerschätzung vom Mai 2016 wird mit einem weiter wachsenden Steuervolumen für alle öffentlichen Haushalte gerechnet. Für den Bund sollen die Steuereinnahmen bis zum Jahr 2020 um jährlich 3 % bis fast 5 % steigen. Die volkswirtschaftliche Steuerquote erhöht sich demgegenüber nur leicht. Für den Bund liegt sie zum Ende des Finanzplanungszeitraums mit 9,5 % des Bruttoinlandsprodukts nur knapp über dem Niveau des Jahres 2008 und noch unterhalb der Steuerquoten von Mitte der 1990er-Jahre (z. B. 1995: 9,9 % des Bruttoinlandsprodukts). Für eine Finanztransaktionssteuer sind im Finanzplan weiterhin keine Einnahmen veranschlagt, da ihre europaweite Einführung ungewiss ist.

Im vertikalen Finanzausgleich leistet der Bund aus seinem Steueraufkommen hohe Zuweisungen vor allem als Aufbauhilfen an die neuen Länder und das Land Berlin. Diese bis zum Jahr 2019 vorgesehenen Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen sind degressiv ausgestaltet. Die frei werdenden Mittel werden im Finanzplan an anderer Stelle eingesetzt. Der Umfang der Leistungen des Bundes im Finanzausgleich ab dem Jahr 2020 muss bei der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen festgelegt werden. Die finanziellen Spielräume des Bundes hierfür sind angesichts der beschriebenen Herausforderungen begrenzt.

Die Verschuldung des Bundes einschließlich seiner Extrahaushalte wird zum Jahresende 2016 voraussichtlich bei rund 1,23 Billionen Euro liegen. Sie ist damit seit dem Jahr 2014 rückläufig. Für den Aufwuchs in den Vorjahren waren überwiegend die Schulden verantwortlich, die der Bund von der Kreditwirtschaft zur Bewältigung der Finanzmarktkrise übernommen hat. In welchem Umfang dies den Schuldenstand dauerhaft erhöhen wird, wird erst feststehen, wenn alle Unterstützungsmaßnahmen abgewickelt sind.

Außer den im Haushaltsgesetz enthaltenen Gewährleistungsermächtigungen stellt der Bund Garantien für Hilfsmaßnahmen zugunsten einiger Länder des Euroraums durch seine Beteiligung an dem europäischen Rettungsschirm zur Verfü-

gung. Es hängt von der Entwicklung der europäischen Staatsschuldenkrise ab, ob hieraus bislang nicht eingeplante Belastungen auf den Bundeshaushalt durchschlagen.

Die europäischen Regelwerke des Stabilitäts- und Wachstumspakts sowie des Fiskalvertrags sollen tragfähige öffentliche Finanzen und Strukturreformen in den EU-Mitgliedstaaten unterstützen. Nach Feststellungen des Europäischen Rechnungshofes sind die Vorschriften zwar sehr umfänglich, an ihrer konsequenten Umsetzung mangelt es aber. Die öffentlichen Haushalte Deutschlands unterschreiten beim strukturellen Defizit seit dem Jahr 2012 die europäische Vorgabe eines mittelfristigen Ziels von 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts. Dies gilt auf Grundlage der aktuellen Projektionen auch für den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung. Deutschland gehört damit zu den Ländern mit dem besten öffentlichen Finanzierungssaldo innerhalb der 28 EUMitgliedstaaten. Die Schuldenstandsquote ist rückläufig und soll zum Ende des Finanzplanungszeitraums (2020) erstmals nach fast 20 Jahren wieder den Referenzwert von 60 % des Bruttoinlandsprodukts unterschreiten. Diese günstige Entwicklung beruht allerdings zum Teil auf der Revision der Berechnungen des Bruttoinlandsprodukts nach dem Europäischen System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG 2010). Hierdurch vermindern sich die jährlichen Schuldenstandsquoten um rund zwei Prozentpunkte. Unabhängig davon ist der weitere Abbau der Schuldenquote der richtige Weg, um die öffentlichen Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden handlungsfähig zu halten.

2.1 Haushaltseckwerte bis 2020¹

Die Eckwerte des Haushaltsentwurfs 2017 und des Finanzplans bis zum Jahr 2020 beruhen auf der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland vom April 2016. Für das Bruttoinlandsprodukt (BIP) erwartet sie jahresdurchschnittlich einen preisbereinigten Anstieg von 1,7 % im Jahr 2016 und 1,5 % im Jahr 2017. In dieser Größenordnung soll das BIP auch bis zum Jahr 2020 steigen. Die möglichen Folgen eines Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union sind hier allerdings noch nicht berücksichtigt. Auf dem Arbeitsmarkt rechnet die Bundesregierung mit einer weiteren Zunahme der Zahl der Erwerbstätigen. Bei der Arbeitslosigkeit wird für das Jahr 2016 ein Rückgang auf 2,75 Millionen Personen erwartet. Für das Jahr 2017 wird ein leichter Anstieg der Arbeitslosigkeit durch die Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt prognostiziert. Diese Rahmendaten bilden die Grundlage für den Haushaltsentwurf 2017 und den Finanzplan bis 2020.

1 Quellen für Ist-Ergebnisse bis einschließlich des Haushaltsjahres 2015 sowie für Sollzahlen ab dem Haushaltsjahr 2016 (soweit nicht gesondert aufgeführt): Haushalts- und Vermögensrechnungen bis 2015, Haushaltsentwurf 2017 (Bundestagsdrucksache 18/9200), Finanzplan des Bundes 2016 bis 2020 (Bundestagsdrucksache 18/9201), Finanzbericht 2017 des BMF vom 12. August 2016.

2.1.1 Haushaltsentwurf 2017

Im Entwurf des Bundeshaushalts 2017 sind Gesamtausgaben von 328,7 Mrd. Euro veranschlagt (vgl. Abbildung 2.1). Gegenüber dem Haushalts-Soll 2016 (316,9 Mrd. Euro) steigen die Ausgaben um 11,8 Mrd. Euro oder 3,7 %. Damit weist der Haushaltsentwurf 2017 erneut deutliche Mehrausgaben gegenüber dem Vorjahr aus, nachdem bereits der Haushalt 2016 um 17,6 Mrd. Euro (5,9 %) gegenüber dem Haushaltsergebnis 2015 (ohne Einbeziehung der Zuführung an die Rücklage) gestiegen ist.

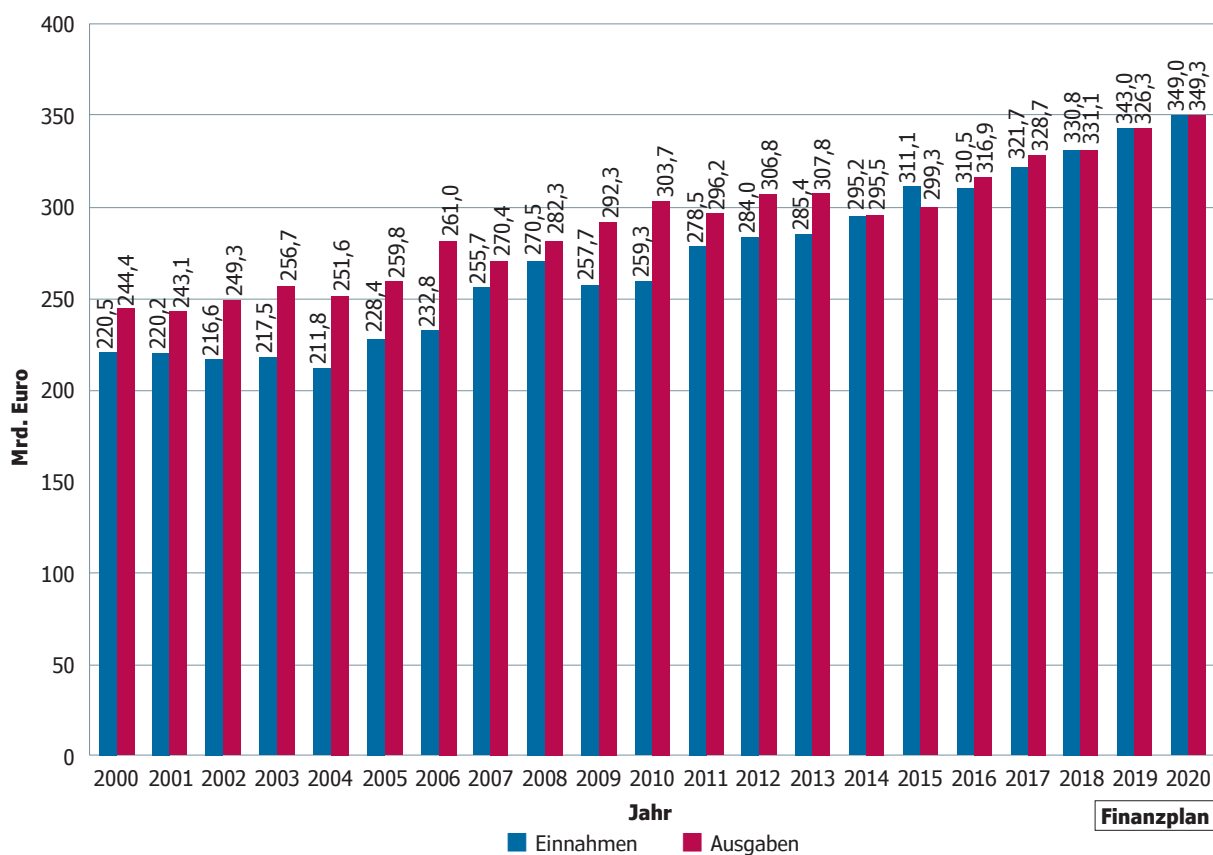
Die Mehrausgaben gegenüber dem Soll 2016 erstrecken sich über fast alle Einzelpläne; die größten Steigerungen (über 300 Mio. Euro) weisen die nachfolgenden Einzelpläne aus:

Einzelplan 06 (Inneres):	537 Mio. Euro
Einzelplan 10 (Ernährung und Landwirtschaft):	301 Mio. Euro
Einzelplan 11 (Arbeit und Soziales):	8 725 Mio. Euro
Einzelplan 12 (Verkehr und digitale Infrastruktur):	2 249 Mio. Euro
Einzelplan 14 (Verteidigung):	2 324 Mio. Euro
Einzelplan 15 (Gesundheit):	523 Mio. Euro
Einzelplan 16 (Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit):	911 Mio. Euro
Einzelplan 23 (Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung):	580 Mio. Euro
Einzelplan 30 (Bildung und Forschung):	1 157 Mio. Euro.

Minderausgaben gegenüber dem Vorjahr entstehen im Wesentlichen nur im Einzelplan 32 (Bundesschuld). Die dort veranschlagten Zinsausgaben sinken gegenüber dem Soll 2016 um 4,5 Mrd. Euro.

Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen

Abbildung 2.1



Erläuterung:

Einnahmen ohne solche aus Krediten vom Kreditmarkt, Entnahmen aus Rücklagen und Münzeinnahmen; Ausgaben ohne solche zur Schuldentilgung am Kreditmarkt und Zuführungen an Rücklagen.

Vergleicht man den Haushaltsentwurf 2017 mit dem von der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise beeinflussten Haushalt 2009, so ergibt sich ein Aufwuchs der Gesamtausgaben von durchschnittlich jährlich 1,5 % bzw. 12,5 % über den gesamten Zeitraum (vgl. Tabelle 2.1). Diese maßvolle Steigerung ist allerdings ausschließlich der weiterhin für den Bund äußerst günstigen Entwicklung des Schuldendienstes sowie der konjunkturellen Erholung am Arbeitsmarkt zu verdanken. Dies hat sich in rückläufigen Zins- und Arbeitsmarktausgaben niedergeschlagen. Die Ausgaben in den übrigen Politikfeldern sind hingegen kräftig gestiegen – um durchschnittlich jährlich 3,3 % bzw. insgesamt 29,1 % seit dem Jahr 2009 (vgl. Tabelle 2.1). Die Ausgabenpolitik ist also nach wie vor expansiv ausgerichtet.

Entwicklung der Gesamtausgaben

Tabelle 2.1

Jahr	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ausgaben							Ist	Soll	HHE
Gesamtausgaben (in Mrd. Euro) ^a	292,3	303,7	296,2	306,8	307,8	295,5	299,3	316,9	328,7
Veränderungsrate (in %)	3,5	3,9	-2,5	3,6	0,3	-4,0	1,3	5,9	3,7
Veränderung 2017 zu 2009									12,5
Veränderung 2017 zu 2009/Jahr									1,5
Gesamtausgaben ohne Ausgaben für Zinsen (in Mrd. Euro)	254,2	270,6	263,4	276,3	276,5	269,6	278,2	293,1	309,4
Veränderungsrate (in %)	5,0	6,5	-2,7	4,9	0,1	-2,5	3,2	5,4	5,6
Veränderung 2017 zu 2009									21,7
Veränderung 2017 zu 2009/Jahr									2,5
Gesamtausgaben ohne Ausgaben für Zinsen und Arbeitsmarkt (in Mrd. Euro)	209,9	221,1	221,8	236,8	243,8	237,1	244,3	258,4	271,0
Veränderungsrate (in %)	5,4	5,3	0,3	6,8	3,0	-2,7	3,0	5,8	4,9
Veränderung 2017 zu 2009									29,1
Veränderung 2017 zu 2009/Jahr									3,3

Erläuterung:

a 2015: Ausgaben einschließlich Zuführung an Rücklage: 311,4 Mrd. Euro.

Die Einnahmen im Haushaltsentwurf 2017 – ohne Münzeinnahmen und Entnahme aus der Rücklage – betragen 321,7 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 2.1). Darin enthalten sind Steuereinnahmen von 301,8 Mrd. Euro. Diese steigen gegenüber dem Soll 2016 (288,1 Mrd. Euro) um 4,8 %. Die Entwicklung seit der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise ist bemerkenswert: Die im zweiten „Krisenhaushaltsjahr 2010“ erzielten Steuereinnahmen von 226,2 Mrd. Euro werden nach dem Haushaltsentwurf 2017 um 75,5 Mrd. Euro – d. h. um ein Drittel (+33,4 %) – übertroffen.

Im Haushaltsentwurf 2017 ist wie in den Haushalten 2014² bis 2016 keine Nettokreditaufnahme notwendig, um den Haushalt auszugleichen. Das Finanzierungsdefizit beträgt 7,0 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 2.2). Es wird durch die Münzeinnahmen (0,3 Mrd. Euro) sowie einer Entnahme aus der Rücklage (6,7 Mrd. Euro) gedeckt. Diese Rücklage wurde im Haushaltsjahr 2015 gebildet, um Belastungen im Zusammenhang mit der Aufnahme und Unterbringung von Asylsuchenden und Flüchtlingen in den Folgehaushalten teilweise finanzieren zu können. Sie wurde aus Haushaltsüberschüssen des Jahres 2015 (12,1 Mrd. Euro)³ sowie im Frühjahr

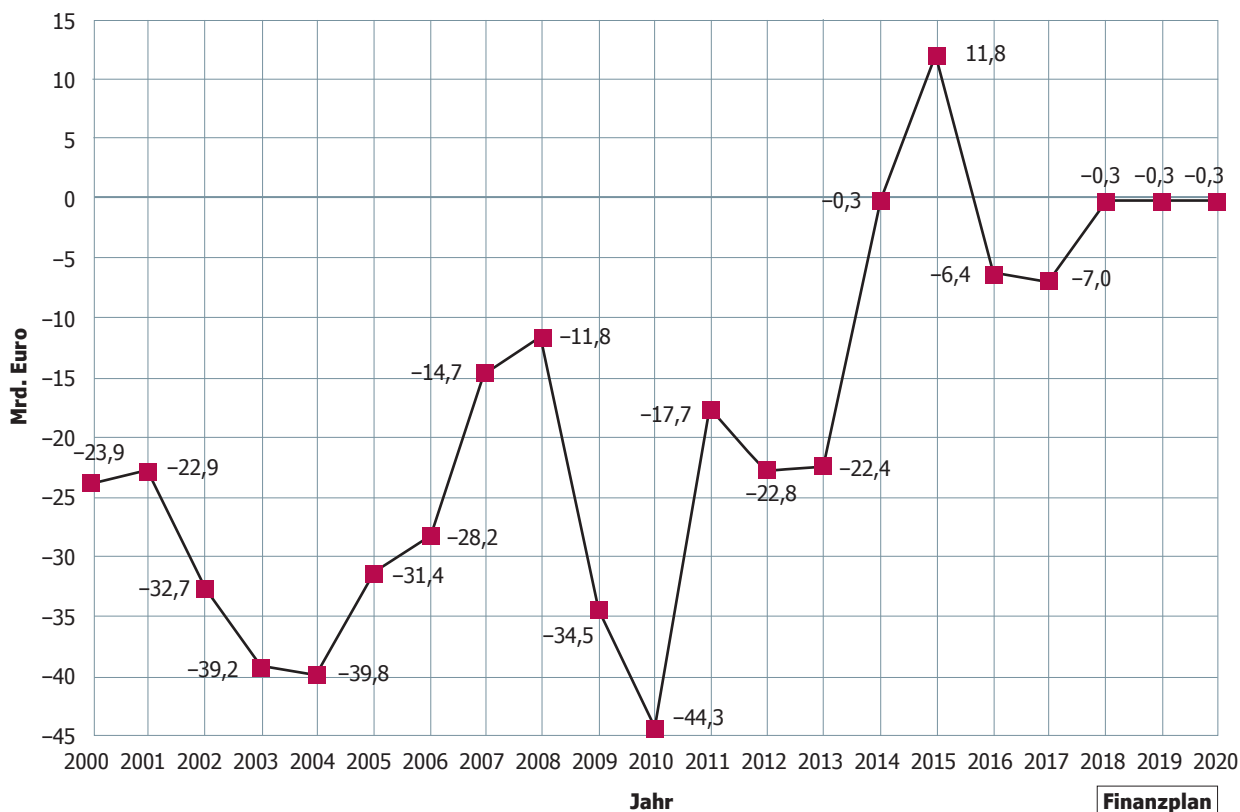
2 Der Haushalt 2014 wies im Soll eine Nettokreditaufnahme von 6,5 Mrd. Euro auf, auf die im Haushaltsvollzug nicht zurückgegriffen werden musste.

3 Der Finanzierungssaldo lag bei 11,8 Mrd. Euro, da von den Haushaltsüberschüssen die Münzeinnahmen von 0,3 Mrd. Euro abzuziehen waren.

2016 aus einem Anteil des Bundes am Bundesbankgewinn 2015 (0,7 Mrd. Euro) gespeist. Nachdem bereits im Haushalt 2016 eine Entnahme von 6,1 Mrd. Euro veranschlagt ist, soll der verbliebene Rücklagenbetrag von 6,7 Mrd. Euro zum Haushaltsausgleich 2017 herangezogen werden.

Entwicklung des Finanzierungssaldos

Abbildung 2.2



2.1.2 Sondervermögen

Seit dem Jahr 2007 ist eine Reihe neuer Sondervermögen errichtet worden (vgl. Nr. 1.12). Sie werden außerhalb des Bundeshaushalts veranschlagt. Finanzwirtschaftlich und haushaltsrechtlich relevante Aspekte weisen insbesondere folgende Sondervermögen auf:

- (1) Im Wirtschaftsplan des zu Jahresbeginn 2011 errichteten Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ (EKF) sind für das Jahr 2017 3,4 Mrd. Euro veranschlagt. Seit dem Haushaltsjahr 2014 erhält der EKF Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt.⁴ Im Haushaltsentwurf 2017 steigen diese auf 877 Mio. Euro, das sind rund 25 % der vorgesehenen Ausgaben des EKF. Diese Zuweisung

⁴ Die Möglichkeit einer ergänzenden Haushaltsfinanzierung des EKF ist in § 4 Absatz 3 EKFG vorgesehen.

ist notwendig, um die Finanzierung der verschiedenen Förderprogramme des EKF sicherzustellen. Anders als ursprünglich geplant reichen die Einnahmen aus der Versteigerung von Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen hierfür nicht aus. Zudem werden die Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt an den EKF deutlich ansteigen und nach dem Finanzplan im Jahr 2019 bereits 3,3 Mrd. Euro erreichen. Das wird fast dreimal so viel sein wie die geschätzten Einnahmen aus dem Emissionsrechtehandel (2019: 1,2 Mrd. Euro). Angesichts der auf Dauer angelegten hohen Haushaltsfinanzierung hält es der Bundesrechnungshof für geboten, die von ihm schon mehrfach empfohlene Rückverlagerung der vom EKF finanzierten Aufgaben in den Bundeshaushalt ins Auge zu fassen. Dies würde den Haushaltsgrundsätzen der Einheit, Vollständigkeit und Klarheit entsprechen.

Die Bundesregierung hält ungeachtet des dauerhaften und auch steigenden Bedarfs von Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt am EKF fest. Das Sondervermögen ermögliche einen sichtbaren, transparenten und nachvollziehbaren Nachweis der Einnahmen und Ausgaben für die Energiewende- und Klimaschutzprogramme der Bundesregierung. Die Veranschlagung von Bundeszuweisungen gewährleiste für die bewirtschaftenden Ressorts größtmögliche Planungssicherheit bei der Umsetzung der Programme.

- (2) Die Sondervermögen „Kinderbetreuungsausbau“, „Aufbauhilfe“ und „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ erhielten bzw. erhalten folgende Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt:
- Kinderbetreuungsausbau: Finanzhilfen zugunsten von drei Investitionsprogrammen für den Zeitraum 2008 bis 2018 (insgesamt rund 3,3 Mrd. Euro);⁵
 - Aufbauhilfefonds: 8,0 Mrd. Euro im Haushalt 2013, wovon 1,75 Mrd. Euro wieder vereinnahmt werden: 0,25 Mrd. Euro im Haushalt 2015 (Ist) und 1,5 Mrd. Euro im Haushalt 2016 (Soll) sowie
 - Kommunalinvestitionsförderungsfonds: 3,5 Mrd. Euro im Haushalt 2015 (Erster Nachtrag).

Die Zuweisungen an diese Sondervermögen sind in den Haushaltsrechnungen als tatsächlich geleistete – die Nettokreditaufnahme (NKA) erhöhende – Ausgaben gebucht worden, obwohl die Ausgaben zum Teil erst Jahre später fällig werden. So sind im Haushaltsentwurf 2017 als kassenwirksame, aber „nicht NKA-relevante“ Kreditaufnahme zur Finanzierung von Auszahlungen aus diesen Sondervermögen einschließlich einer vorgesehenen Rücklagenentnahme beim EKF (1,2 Mrd. Euro) zusammen rund 3,5 Mrd. Euro vorgesehen.⁶ Werden die Mittel – wie im Falle des Aufbauhilfefonds – teilweise nicht benötigt und in späteren Haushaltsjahren wieder im Bundeshaushalt vereinnahmt, ist die in der Haushaltsrechnung gebuchte „Ist-Ausgabe“ (beim Aufbauhilfefonds: 8,0 Mrd. Euro in der Haushaltsrechnung 2013) überhöht.

⁵ Darüber hinaus beteiligt sich der Bund durch Abgabe von Umsatzsteueranteilen in steigendem Maße an den Betriebskosten der Kinderbetreuung (vgl. Tabelle 2.3).

⁶ Vgl. Entwurf Haushaltsgesetz 2017, Gesamtplan Teil IV: Kreditfinanzierungsplan.

Zwischen der Veranschlagung im Bundeshaushalt sowie dem tatsächlichen kassenmäßigen Bedarf in den Sondervermögen vergehen nicht selten mehrere Jahre (Bsp.: Kommunalinvestitionsförderungsfonds). Dies beeinträchtigt den Grundsatz der Fälligkeit (§ 11 Absatz 2 BHO). Zudem wird der Grundsatz der Jährlichkeit beeinträchtigt, denn die Bundesmittel werden nicht dem Haushaltsjahr zugeordnet, in dem sie aus den Sondervermögen abfließen und damit für den Bund kreditrelevant werden. Auch der Haushaltsabschluss wird komplizierter: So muss in der Haushaltsrechnung die zulässige Kreditaufnahme nach der Schuldenregel um die tatsächlich aus den oben genannten Sondervermögen abgeflossenen Ausgaben korrigiert werden.⁷ Bei späteren Rückflüssen wie im Falle des oben erwähnten Aufbauhilfefonds ist eine Korrektur gar nicht mehr möglich. Vor diesem Hintergrund hält der Bundesrechnungshof an seiner Empfehlung fest, auf „Umwegfinanzierungen“ über Nebenhaushalte zu verzichten und die erforderlichen Mittel als Ausgabe- oder Verpflichtungsermächtigungen im Bundeshaushalt zu veranschlagen. Damit würde auch die Wahrnehmung des parlamentarischen Budgetrechts bei den jährlichen Haushaltsberatungen gestärkt.

2.1.3 Finanzplan bis 2020

Nach dem Finanzplan sollen die Gesamtausgaben in den Haushaltsjahren 2018 und 2019 auf 331,1 Mrd. Euro bzw. 343,3 Mrd. Euro steigen. Für das Haushaltsjahr 2020 sind 349,3 Mrd. Euro vorgesehen. Der Ausgabenzuwachs von 2017 bis 2020 von 20,6 Mrd. Euro entfällt vor allem auf die Einzelpläne 11 (Arbeit und Soziales: +15,9 Mrd. Euro), 14 (Verteidigung: +2,6 Mrd. Euro), sowie 60 (Allgemeine Finanzverwaltung: +3,4 Mrd. Euro).

Auf der Einnahmenseite bildet die Steuerschätzung vom Mai 2016 die Planungsbasis für die Steuereinnahmen. Der Anstieg der Steuereinnahmen seit dem Jahr 2010 soll sich fortsetzen. Insgesamt wird für den Zeitraum 2017 bis 2020 mit einem Zuwachs um 37,6 Mrd. Euro bzw. 12,5 % von 301,8 Mrd. Euro auf 339,4 Mrd. Euro gerechnet.

2.1.4 Vergleich zum bisherigen Finanzplan

Mit Blick auf den bisherigen Finanzplan gleichen sich die Belastungen und Entlastungen im Zeitraum 2017 bis 2019 aus. Im Ergebnis sind weiterhin keine neuen Kredite zum Haushaltsausgleich vorgesehen.

2.1.4.1 Belastungen gegenüber bisherigem Finanzplan

Auf der Ausgabenseite verzeichnen fast alle Einzelplanplafonds Mehrausgaben gegenüber dem bisherigen Finanzplan (vgl. Tabelle 2.2):

⁷ Vgl. Haushaltsrechnung 2015 Nr. 2.1: Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme nach § 5 des Gesetzes zur Ausführung von (Artikel 115-Gesetz) sowie der Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes, Pos. 4b bis 4d.

Veränderungen gegenüber bisherigem Finanzplan^a

Tabelle 2.2

Haushaltswurf 2017/neuer Finanzplan	2017	2018	2019
	in Mrd. Euro		
Nettokreditaufnahme nach bisherigem Finanzplan	0,0	0,0	0,0
Nettokreditaufnahme nach neuem Finanzplan	0,0	0,0	0,0
Differenz	0,0	0,0	0,0
Belastungen gegenüber bisherigem Finanzplan	14,4	16,5	17,9
Mehrausgaben gegenüber bisherigem Finanzplan	13,9	16,2	17,9
darunter:			
Einzelplan 04	0,2	0,1	0,2
Einzelplan 05	0,4	0,5	0,3
Einzelplan 06	1,5	1,5	1,5
Einzelplan 08	0,3	0,3	0,2
Einzelplan 09	0,2	0,1	0,1
Einzelplan 10	0,3	0,1	0,2
Einzelplan 11	5,7	7,3	7,5
Einzelplan 12	1,9	2,3	2,4
Einzelplan 14	1,7	1,8	2,7
Einzelplan 16	1,3	1,4	1,4
Einzelplan 17	0,0	0,2	0,3
Einzelplan 23	0,4	0,4	0,4
Einzelplan 60 (2017, 2018: Minderausgaben)			0,7
Übrige Einzelpläne			0,1
Mindereinnahmen gegenüber bisherigem Finanzplan	0,5	0,3	0,0
Einzelplan 60 (höhere Globale Mindereinnahmen 2017, 2018)	0,5	0,3	
Entlastungen gegenüber bisherigem Finanzplan	14,4	16,5	17,9
Minderausgaben gegenüber bisherigem Finanzplan	4,0	11,4	7,9
Einzelplan 32 (im Wesentlichen bei Zinsausgaben: 17,4 Mrd. Euro)	3,3	6,3	7,9
Einzelplan 60 (2018: hohe Globale Minderausgabe)	0,7	5,1	
Mehreinnahmen gegenüber bisherigem Finanzplan	10,4	5,1	10,0
Einzelplan 60 (Steermehreinnahmen)	2,7	3,3	4,1
Einzelplan 60 (geringere Globale Mindereinnahme)			3,5
Einzelplan 60 (Entnahme aus Rücklage)	6,7		
Übrige Einzelpläne	1,0	1,8	2,4

Erläuterung:

a Abweichungen ab 0,1 Mrd. Euro; Rundungsdifferenzen möglich.

- (1) Die nominal höchsten Ausgabensteigerungen gegenüber der alten Finanzplanung betreffen die Bereiche der Sozialleistungen, der Infrastruktur sowie der inneren und äußeren Sicherheit: Betroffen sind die Einzelpläne 06 (Inneres), 11 (Arbeit und Soziales), 12 (Verkehr und digitale Infrastruktur), 14 (Verteidigung) sowie 16 (Umwelt und Bau).
- (2) Einige Einzelpläne – wie insbesondere der Einzelplan 30 (Bildung und Forschung) – weisen nur geringe oder keine Steigerungen aus. So wurde der Einzelplan 30 bereits im Aufstellungsverfahren 2015 als Folge der Umsetzung der sogenannten prioritären Maßnahmen des Koalitionsvertrages heraufgesetzt.⁸
- (3) Auf der Einnahmenseite ergeben sich gegenüber dem bisherigen Finanzplan nur Belastungen durch erhöhte Globale Mindereinnahmen in den Haushalten 2017 und 2018.

2.1.4.2 Entlastungen gegenüber bisherigem Finanzplan

Entlastungen gegenüber dem bisherigen Finanzplan entstehen vor allem in folgenden Bereichen (vgl. Tabelle 2.2):

- (1) Im Einzelplan 32 (Bundesschuld) werden erneut die Schätzansätze für die Zinsausgaben um insgesamt 17,4 Mrd. Euro für den Zeitraum 2017 bis 2019 herabgesetzt, nachdem sie bereits in den vorangegangenen Jahren mehrfach deutlich abgesenkt worden sind. Für den Haushaltsentwurf 2017 beträgt die Entlastung 3,1 Mrd. Euro gegenüber dem bisherigen Finanzplan sowie 0,2 Mrd. Euro bei den Gewährleistungsausgaben.
- (2) Die von der Mai-Steuerschätzung übernommenen Steuereinnahmeschätzungen sind um insgesamt rund 10 Mrd. Euro höher als im alten Finanzplan.
- (3) Im bisherigen Finanzplan war die Rücklage noch nicht enthalten; die im Haushaltsentwurf 2017 veranschlagte Entnahme von 6,7 Mrd. Euro hat daher Entlastungswirkung.
- (4) Zudem wird die im bisherigen Finanzplan als Haushaltsvorsorge für das Jahr 2019 ausgebrachte Globale Mindereinnahme um 3,5 Mrd. Euro verringert.
- (5) Außerdem werden die in verschiedenen Einzelplänen veranschlagten Ansätze zu den sonstigen Einnahmen (insbesondere die erwarteten Einnahmen aus der Lkw-Maut) gegenüber dem bisherigen Finanzplan heraufgesetzt.

Insbesondere wegen der gegenüber der alten Finanzplanung nochmals abgesenkten Zinsausgaben sowie – in geringerem Umfang – der oben angeführten weiteren Entlastungen können die z. T. deutlichen Mehrausgaben ohne zusätzliche Neuverschuldung vollständig kompensiert werden. Außerhalb des Einzel-

8 Bemerkungen 2014, Bundestagsdrucksache 18/3300 Nr. 2.1.2.2.

plans 32 (Bundesschuld) verzeichnet der Bundeshaushalt damit nicht nur im Vergleich zu den früheren Haushaltsjahren (vgl. Tabelle 2.1), sondern auch im Vergleich zu den letzten Finanzplänen deutliche Aufwüchse.

2.1.5 Finanzwirtschaftliche Herausforderungen

Die in den letztjährigen Bemerkungen vom Bundesrechnungshof beschriebenen mittel- und langfristigen finanzwirtschaftlichen Herausforderungen für den Bundeshaushalt setzen sich fort. Zu den Lasten im Zusammenhang mit der demografischen Entwicklung, der Infrastruktur, den Bund-Länder-Finanzbeziehungen und den Auswirkungen der europäischen Staatsschuldenkrise treten verstärkt Leistungen des Bundes für Asylsuchende und Flüchtlinge sowie zur Bekämpfung von Fluchtursachen hinzu.

2.1.5.1 Demografischer Wandel

Die demografische Entwicklung bildet eine der zentralen gesellschaftlichen Herausforderungen in Deutschland. Der im Februar 2016 veröffentlichte vierte Bericht des BMF zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen⁹ weist Modellrechnungen aus, die von einem Konsolidierungsbedarf zwischen 1,2 % und 3,8 % des BIP ausgehen. Die andauernde Niedrigzinsphase wirkt sich mittel- und langfristig negativ auf die Renditen der privaten Altersvorsorge aus. Hierdurch könnten sich die Folgen der demografischen Entwicklung für die öffentlichen Haushalte verschärfen. Aktuell zeigen sich die Tragfähigkeitsrisiken vor allem im Bereich der Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung.¹⁰ Dort muss nach dem geltenden Finanzplan bereits mittelfristig mit überproportionalen Ausgabensteigerungen gerechnet werden (vgl. Nr. 2.4.3). Die Bundesleistungen sollen von derzeit 86,7 Mrd. Euro im Haushalt 2016 auf über 100 Mrd. Euro im letzten Finanzplanungsjahr 2020 steigen. Dies ist ein Aufwuchs von 16,1 %, während die Gesamtausgaben im Bundeshaushalt „nur“ um 10,2 % steigen sollen. Ausgabenverschärfend wirkt hier das im Jahr 2014 auf den Weg gebrachte Rentenpaket mit der sogenannten Mütterrente und der Rente ab 63. Demgegenüber bleiben die übrigen Alterssicherungsausgaben, insbesondere für die Pensionssysteme des Bundes (vgl. Nr. 2.4.2), auch über den Finanzplanungszeitraum hinaus relativ stabil.¹¹

2.1.5.2 Infrastruktur

Nach dem Haushaltsentwurf 2017 und dem Finanzplan bis zum Jahr 2020 wird sich der Haushaltsanteil der investiven Ausgaben in der Größenordnung von 10 % bewegen, wenn man vom letzten Finanzplanungsjahr (8,8 %)¹² absieht.

9 Vierter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Stand Februar 2016; Herausgeber: Bundesministerium der Finanzen (www.tragfaehigkeit.de).

10 Zu den längerfristigen Herausforderungen: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht August 2016, Berichtsteil Öffentliche Finanzen, Rentenversicherung, S. 68–78.

11 Finanzplan des Bundes bis 2020 (Bundestagsdrucksache 18/9201), Tabelle 15: Versorgungsausgaben des Bundes bis 2050.

12 Der Rückgang bei den investiven Ausgaben 2020 ist dadurch bedingt, dass keine Entflechtungsmittel (2019: 3,1 Mrd. Euro) mehr veranschlagt sind.

Das entspricht etwa dem Niveau der letzten 20 Jahre (9,7 %). Die Mittel für Verkehrsinvestitionen (Straße, Schiene, Wasserstraße, Kombierter Verkehr) sollen einschließlich der Mittel aus dem Zukunftsinvestitionsprogramm 2016 bis 2018 bei 12,8 Mrd. Euro liegen (2016: 12,3 Mrd. Euro). Ungeachtet des leichten Anstiegs hat der Bundesrechnungshof bereits im letzten Jahr festgestellt, dass erhebliche zusätzliche finanzielle Anstrengungen erforderlich sein werden. Der Erhaltungszustand wichtiger Verkehrsträger wie der Bundesautobahnen muss nachhaltig verbessert und den wachsenden verkehrstechnischen Anforderungen angepasst werden.¹³ Überlegungen, die öffentlichen Ausgaben durch private Finanzierungsbeiträge zu ergänzen, dürften unter finanzwirtschaftlichen und haushaltsrechtlichen Aspekten eher kontraproduktiv sein, wenn sie mit nicht marktgerechten Renditen verbunden werden. Die Einbindung privaten Kapitals zu nicht wirtschaftlichen Konditionen ist aus Sicht der externen Finanzkontrolle abzulehnen. Es ist nicht die Aufgabe der öffentlichen Haushalte und damit des Steuerzahlers, am Kreditmarkt nicht erzielbare Renditeerwartungen der Privatwirtschaft zu befriedigen. Dieser am Wirtschaftlichkeitsprinzip ausgerichtete Gedanke gilt auch für die Finanzierung von Bundesautobahnen über Öffentlich-Private-Partnerschaften.

2.1.5.3 Leistungen zur Aufnahme und Integration der Flüchtlinge

Die humanitäre Versorgung und die Integration der Asylsuchenden und Flüchtlinge sind die größte gesellschaftspolitische Herausforderung seit der Deutschen Einheit. Sie stellt die Haushalte aller Gebietskörperschaften vor große und drängende Aufgaben. Auch wenn die längerfristigen Haushaltsauswirkungen immer noch schwer abzusehen sind, ist kurz- bzw. mittelfristig von einer deutlichen Belastung der Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen auszugehen.

Der Bundeshaushalt ist dabei einer schwierigen fiskalischen Situation ausgesetzt:

- (1) Deutschland gehört zu den Ländern, die innerhalb der Europäischen Union die meisten Flüchtlinge aufnehmen. Nach Angaben des Statistischen Amtes der Europäischen Union (Eurostat)¹⁴ weist Deutschland die mit Abstand höchste Zahl von Asylsuchenden aus: Im Jahr 2014 waren dies 173 000, im Jahr 2015 stieg die Zahl der Erstanträge auf 442 000. Dies entspricht einem Anteil von 35 % (2014: 31 %) innerhalb der 28 EU-Mitgliedstaaten. Die Gesamtzahl der im Jahr 2015 in Deutschland registrierten Flüchtlinge beläuft sich auf rund 890 000.¹⁵ Ungeachtet dieser im EU-Vergleich hohen Herausforderungen für die öffentlichen Haushalte in Deutschland fehlt es zumindest bislang an einer nennenswerten finanziellen Unterstützung im europäischen Rahmen. Eine denkbare Lösung wäre, die Ausgaben für die Asylverfahren und die

13 Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO über die Erhaltungsbedarfsprognose im Bundesfernstraßenbau vom 22. Mai 2015 (www.bundesrechnungshof.de).

14 Eurostat: Asylum statistics – Fundstelle: Statistics Explained (<http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/>) - 09/05/2016.

15 Pressemitteilung des Bundesministeriums des Innern vom 30. September 2016.

Unterbringung aus dem EU-Haushalt zu refinanzieren.¹⁶ In diese Richtung gehen auch Vorschläge der Europäischen Kommission¹⁷: Sie empfiehlt, über einen sogenannten Fairness-Mechanismus den EU-Mitgliedstaaten, die sich der Lastenteilung bei der Aufnahme von Asylsuchenden und Flüchtlingen entziehen, einen Solidarbeitrag je nichtaufgenommenem Flüchtling von 250 000 Euro aufzuerlegen.¹⁸ Es scheint überlegenswert, eine solche Übernahme von Mehrkosten überproportional belasteter EU-Mitgliedstaaten über den EU-Haushalt abzuwickeln. Hier scheint ein europäischer Ansatz viel naheliegender als bei anderen aus dem EU-Haushalt finanzierten Maßnahmen z. B. den Ausgaben für Agrarsubventionen oder Ausgaben im Bereich der EU-Regionalpolitik: Bei diesen ist oftmals ein europäischer Mehrwert nicht oder kaum erkennbar, Umverteilungseffekte zugunsten einzelner Länder stehen im Vordergrund und die Ausgaben bedienen im Wesentlichen Partikularinteressen innerhalb der Mitgliedstaaten.¹⁹

- (2) Ungeachtet der bislang fehlenden Unterstützung aus dem EU-Haushalt setzt der Bund sein finanzielles Engagement für die Aufnahme und Integration von Asylsuchenden und Flüchtlingen einschließlich der Bekämpfung von Fluchtursachen im Bundeshaushalt deutlich herauf. Nach Angaben der Bundesregierung wachsen die Leistungen hierfür im Haushaltsentwurf 2017 auf knapp 19,0 Mrd. Euro. Darin enthalten sind
- 6,3 Mrd. Euro für die Fluchtursachenbekämpfung,
 - 4,1 Mrd. Euro für Integrationsleistungen (Sprachkurse, Eingliederungs- und Verwaltungsleistungen für anerkannte Flüchtlinge),
 - 4,1 Mrd. Euro für Sozialtransferleistungen zugunsten anerkannter Flüchtlinge (Arbeitslosengeld II, Bundesbeteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung) sowie
 - fast 1,1 Mrd. Euro für die Durchführung der Asylverfahren.

Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums 2020 rechnet die Bundesregierung mit flüchtlingsbezogenen Leistungen von 77 ½ Mrd. Euro. Darin enthalten sind auch Unterstützungsleistungen für Länder und Kommunen in Milliardenhöhe.

Ob diese Summe ausreicht, hängt von der weiteren Entwicklung der Zuwanderung und dem Erfolg der Integrationsmaßnahmen ab. Der Bundeshaushalt

16 Dazu: Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) – ZEW-Studie „Why and How There Should Be More Europe in Asylum Policies“ vom Januar 2016.

17 Vorschläge der Europäischen Kommission zur Änderung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) vom 6. April 2016.

18 Dazu: Antwort der Bundesregierung „Reformierung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und Alternativen zur Dublin-Verordnung“ vom 24. Juni 2016, Bundestagsdrucksache 18/8937: Danach begrüßt die Bundesregierung grundsätzlich die Vorschläge der Europäischen Kommission und unterstützt sie in dem Bestreben, die Funktionsfähigkeit des Dublin-Systems zu erhalten und das Gemeinsame Europäische Asylsystem zukunftssicher zu gestalten. Eine abschließende Bewertung der Vorschläge werde indessen erst nach einer sorgfältigen Prüfung und intensiven Diskussion möglich sein.

19 Dazu: „Reform der EU-Finanzierung: Subsidiarität und Transparenz stärken“ – Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen (April 2016), S. 20 ff. mit weiteren Nachweisen.

trägt hier ein hohes Risiko, da der Bund gegenüber den Ländern und Kommunen zugesagt hat, eventuelle Mehrbelastungen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylsuchenden größtenteils zu übernehmen. So hat die Bundesregierung am 14. September 2016 den Entwurf eines Gesetzes zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen beschlossen. Hierdurch sollen die in Bund-Länder-Gesprächen am 16. Juni und 7. Juli 2016 getroffenen Vereinbarungen umgesetzt werden. Der Gesetzentwurf sieht u. a. vor, dass der Bund im Finanzplanungszeitraum (2016 bis 2020) auf weitere Anteile am Umsatzsteueraufkommen zugunsten von Ländern und Gemeinden mit einem Gesamtvolumen von 16,6 Mrd. Euro verzichten soll. Im gleichen Zeitraum soll der Bundesanteil an den Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) um 7,0 Mrd. Euro erhöht werden. Zudem sollen in den Jahren 2017 und 2018 die für den Wohnungsbau vorgesehenen zusätzlichen Mittel von jeweils 0,5 Mrd. Euro als Kompensationsmittel gewährt werden. Die finanziellen Zugeständnisse des Bundes belaufen sich insgesamt auf 24,6 Mrd. Euro im Finanzplanungszeitraum; davon entfallen 9,6 Mrd. Euro auf flüchtlingsbezogene Leistungen. Zusätzlich geregelt wird der Transferweg für die bereits im Koalitionsvertrag vorgesehene Entlastung der Kommunen bei der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung (Sozialhilfeleistung) von 5,0 Mrd. Euro ab dem Jahr 2018: 1,0 Mrd. Euro soll über den Umsatzsteueranteil der Länder sowie 4,0 Mrd. Euro sollen im Verhältnis 3 zu 2 über den Umsatzsteueranteil der Gemeinden und die Bundesbeteiligung an den KdU bereitgestellt werden. Die Zugeständnisse sind zum Teil nicht in dem am 6. Juli 2016 beschlossenen Finanzplan enthalten.

Nach dem Gesetzentwurf wird sich der Verzicht auf Steuereinnahmen aufgrund flüchtlingsbezogener Zuweisungen auf 6,1 Mrd. Euro im Haushalt 2016 und 4,6 Mrd. Euro im Haushalt 2017 erhöhen (vgl. Tabelle 2.3). Hierzu ist vorgesehen, die Beteiligung des Bundes an den Kosten der Länder und Kommunen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) personenscharf abzurechnen. Die entsprechenden Fallzahlen sollen aus der einschlägigen Datenbank des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (MARIS)²⁰ ermittelt werden. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes sind im Jahr 2015 die Zahl der nach dem AsylbLG Leistungsberechtigten um 169 % auf 975 000 Personen (2014: 363 000) und die Leistungen nach dem AsylbLG um rund 120 % auf fast 5,3 Mrd. Euro brutto (2014: 2,4 Mrd. Euro) gestiegen.²¹ Im laufenden Jahr 2016 ist mit einem weiteren Anstieg zu rechnen. Mit Blick auf diese erheblichen Finanzvolumina empfiehlt der Bundesrechnungshof, den Deutschen Bundestag über das Verfahren und die Ergebnisse der Spitzabrechnungen zeitnah und umfassend zu informieren (vgl. Nr. 2.1.5.4).

20 MARIS ist ein Workflow- und Dokumentenmanagementsystem zur Vorgangsbearbeitung im Asyl- und Dublinverfahren. In MARIS werden sämtliche für das Asyl- und Dublinverfahren erforderlichen Dokumentvorlagen vorgehalten (derzeit rund 1 000).

21 Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung 304/16 vom 5. September 2016; die Nettoausgaben 2015 lagen bei rund 5,2 Mrd. Euro – dazu im Einzelnen: Leistungen an Asylbewerber 2015, Fachserie 13 Reihe 7.

Gerade die fortwährende Abgabe von Umsatzsteueranteilen birgt dabei das nicht unerhebliche Risiko, dass die Steuereinnahmehasis des Bundeshaushalts in wirtschaftlich schlechteren Zeiten erodiert. Dabei ist bislang weder klar, ob die Forderungen der Länder angemessen sind, noch ist für den Bund kontrollierbar, ob die Länder die Mittel zweckentsprechend und wirtschaftlich einsetzen. Eine Kontrolle der bundesfinanzierten Länderausgaben kann dazu beitragen, dass der Aufwuchs der erheblichen Belastungen für den Bundeshaushalt zumindest etwas gebremst und der schwierige Abstimmungsprozess zwischen den Gebietskörperschaften versachlicht wird. Bund und Länder sollten sich daher in den Fällen, in denen wie bei der Zuweisung von Umsatzsteuermitteln an die Länder keine gesetzlichen Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten des Bundes bestehen, zumindest auf freiwilliger Basis hierüber verständigen. Dem Bundesrechnungshof sollten ggf. im Zusammenwirken mit den Landesrechnungshöfen entsprechende Prüfungsbefugnisse eingeräumt werden.

2.1.5.4 Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Im Bund-Länder-Verhältnis ist der Bund seit Jahren zunehmenden fiskalischen Belastungen ausgesetzt. Die umgesetzten, angekündigten bzw. geforderten finanziellen Zugeständnisse des Bundes gegenüber Ländern und Gemeinden sind in ihrer Gesamtheit und den Einzelheiten kaum noch zu überblicken. Sie erstrecken sich zunehmend auf Politikbereiche und Aufgabenfelder, für die nach der verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilung die Länder bzw. ihre Kommunen verantwortlich sind. Hierzu gehören außer den o. a. Leistungen für Unterbringung und Unterstützung von Asylsuchenden und Flüchtlingen insbesondere Aufgaben der Sozialhilfe, der Ausbau und Betrieb von Kinderbetreuungsstätten, der Hochschulbetrieb sowie die kommunale Infrastruktur (vgl. Tabelle 2.3).

Entlastungen von Ländern und Kommunen durch den Bund^a

Tabelle 2.3

Jahr	2009 Ist	2014 Ist	2015 Ist	2016 Soll	2017 HHE
	Mrd. Euro				
Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a GG)	1,4	1,1	1,1	1,3	1,4
Zusammenwirken bei Forschungsförderung (Art. 91b GG)	5,2	8,5	8,8	9,5	10,1
davon:					
<i>Großforschungseinrichtungen</i>	1,9	2,4	2,6	2,7	2,8
<i>Andere Forschungseinrichtungen (WGL)</i>	0,4	0,5	0,6	0,6	0,7
<i>Sonstige Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre (u. a. Hochschulpakt; Exzellenzinitiative; Wissenschaftsorganisationen: DFG, FhG, MPG)</i>	2,9	5,5	5,5	6,2	6,6
Geldleistungsgesetze (Art. 104a Abs. 3 GG)	12,4	19,3	21,4	23,1	25,5
darunter:					
<i>Beteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU)</i>	3,5	4,2	5,3	5,1	5,9
<i>Aufstockung der Beteiligung des Bundes an KdU gemäß Entwurf eines Gesetzes zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen vom 14.09.2016</i>				0,4	0,9
<i>Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung</i>	0,5	5,4	5,9	6,5	7,2
<i>RV-Beiträge für in Integrationsprojekten beschäftigte behinderte Menschen</i>	1,0	1,1	1,2	1,2	1,3
<i>Wohngeld</i>	0,8	0,4	0,3	0,7	0,6
<i>Wohnungsbauprämie</i>	0,4	0,3	0,4	0,2	0,3
<i>Elterngeld</i>	4,5	5,7	5,6	6,0	6,2
<i>Unterhaltsvorschuss</i>	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
<i>BAföG</i>	1,3	1,6	2,3	2,4	2,6
Finanzhilfen (Art. 104b GG)	1,4	0,7	0,8	0,9	0,9
darunter:					
<i>Ganztagsschulen</i>	0,6				
<i>Städtebauförderung</i>	0,5	0,3	0,4	0,6	0,6
<i>Schieneninfrastruktur des ÖPNV</i>	0,2	0,2	0,3	0,3	0,2
Gemeinsame Finanzierungen im Bereich der geschriebenen Zuständigkeiten	23,7	21,8	20,8	21,2	20,9
darunter:					
<i>Bundeswasserstraßen</i>	0,1	0,4	0,4	0,6	0,6
<i>Überführung RV-Zusatzversorgungssysteme</i>	1,1	1,3	1,2	1,3	1,3
<i>Erstattung von Fahrgeldausfällen</i>	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
<i>Konsolidierungshilfen (Steuermindereinnahmen nach Abzug der hälftigen Länderbeteiligung)</i>	–	0,4	0,4	0,4	0,4
<i>Bundesergänzungszuweisungen im Finanzausgleich (Steuermindereinnahmen)</i>	13,5	10,7	10,0	9,4	9,1
<i>Regionalisierungsmittel (Steuermindereinnahmen)</i>	6,8	7,3	7,4	8,2	8,3
<i>Ausgleichszahlungen an Länder für ab 01. Juli 2009 weggefallene Kfz-Steuer (Steuermindereinnahmen)</i>	4,6	9,0	9,0	9,0	9,0
<i>abzgl. Einnahmen aus Kfz-Steuer (ab 01. Juli 2009)</i>	–3,8	–8,5	–8,8	–8,8	–8,9

(Fortsetzung nächste Seite)

Entlastungen von Ländern und Kommunen durch den Bund^a

Fortsetzung Tabelle 2.3

Jahr	2009 Ist	2014 Ist	2015 Ist	2016 Soll	2017 HHE
Mrd. Euro					
Finanzierungen im Bereich der ungeschriebenen Zuständigkeiten	3,8	3,9	3,8	4,2	3,8
darunter:					
Steinkohlelöhne inkl. Anpassungsgeld	1,4	1,3	1,2	1,4	1,2
KfW-Gebäudesanierungsprogramm	0,3	0,6	0,5	0,5	0,3
Weitere Leistungen/Zugeständnisse an Länder und Gemeinden	4,3	3,8	6,5	10,9	10,3
davon:					
Finanzhilfen aus dem ITF für Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder (Gesamt volumen des Bundesanteils: 10,0 Mrd. Euro)	1,3				
Kompensationsmittel für Entflechtungen nach Art. 143c GG (GA Hochschulbau, Finanzhilfen sozialer Wohnungsbau, Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz)	2,6	2,6	2,6	3,1	3,1
Zuschüsse an Länder für Integrationskonzept im Wohnungsbau von je 0,5 Mrd. Euro in den Jahren 2017 und 2018 gemäß Gesetzentwurf vom 14.09.2016					0,5
Investitionshilfen für Ausbau der Kindertagesbetreuung für unter Dreijährige (2016, 2017: geschätzter Mittelabfluss)	0,3	0,4	0,2	0,3	0,3
Beteiligung an Betriebskosten der Kindertagesstätten	0,1	0,8	0,8	0,9	0,9
Zuweisungen an Länder insb. für Breitbandausbau („Digitale Dividende II“)			0,3	0,2	0,2
Leistungen über Kommunalinvestitionsförderungsfonds (insg. 3,5 Mrd. Euro) – 2016, 2017: geschätzter Mittelabfluss			0,0	0,3	0,8
Gesetz zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen ab dem Jahr 2015 (Entlastung von 1,0 Mrd. Euro/Jahr hälftig über KdU (s.o.) und über Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer)			0,5	0,5	0,5
Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen und zur Entlastung von Ländern und Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern (Erhöhung Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer)					1,0
Umsatzsteuerzuführungen an Länder für Asylsuchende und Flüchtlinge (nach Artikel 8 Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz – z. T. Abschlagszahlungen/ vorläufige Beträge); einschl. Umsatzsteuerentlastungen für 2015 durch den sog. Flüchtlingssipfel am 24.09.2015			2,0	3,6	1,1
Integrationspauschalen (Umsatzsteuerzuführungen) von je 2,0 Mrd. Euro in den Jahren 2016 bis 2018 gemäß Gesetzentwurf vom 14.09.2016				2,0	2,0
Ausgaben und Steuermindereinnahmen insgesamt^b	52,2	59,1	63,2	71,1	72,9

Erläuterungen:

a Rundungsdifferenzen möglich.

b Nicht enthalten: Abgabe von Umsatzsteueranteilen an Länder (§ 1 FAG) für Kindergeld; Aufbauhilfefonds Hochwasser: Beteiligung des Bundes zugunsten Länder und Gemeinden: insgesamt rund 3,0 Mrd. Euro; Unterstützungsleistungen der BImA für die Unterbringung von Flüchtlingen: rd. 0,8 Mrd. Euro.

Quelle: Übersichten des BMF; eigene Berechnungen.

Ein zentrales Anliegen der im Jahr 2006 beschlossenen Föderalismusreform I war es, dem Trend zu einer dauerhaften Verfestigung aufgabenbezogener Finanztransfers vom Bund zu den Ländern entgegenzusteuern und Fehlentwicklungen abzubauen. So wurden u. a. bei den Finanzhilfen die Wohnungsbauförderung und die Gemeindeverkehrswegefinanzierung abgeschafft, da für diese Fördermaßnahmen kein bundeseinheitlicher Handlungsbedarf mehr erkennbar war. Vom Ziel einer auch finanziell stärkeren Entflechtung haben sich Bund und Länder mittlerweile weit entfernt. Hierzu zwei Beispiele:

- Der Umfang der Mischfinanzierung in den Bereichen Forschungsförderung und Geldleistungsgesetze hat sich seit dem Jahr 2009 etwa verdoppelt (vgl. Tabelle 2.3).

Bei Bildung und Forschung besteht ein Nebeneinander von Mischfinanzierungen, Pauschalzahlungen und sonstigen Hilfen in Milliardenhöhe, mit denen der Bund Länder und Kommunen bei der Wahrnehmung ihrer bildungspolitischen Kernaufgaben unterstützt.²² Neben den Forschungsförderungsausgaben stellt der Bund im Zeitraum 2008 bis 2018 Finanzhilfen zum Ausbau von Kindertagesstätten von insgesamt rund 3,3 Mrd. Euro bereit. Ab dem Jahr 2009 beteiligt er sich außerdem durch entsprechenden Verzicht bei der Umsatzsteuer-Verteilung mit steigenden Beträgen an den kommunalen Betriebskosten der Kinderbetreuung: Seit dem Jahr 2015 sind dies jährlich 845 Mio. Euro, in den Jahren 2017 und 2018 sogar jeweils 945 Mio. Euro.²³

Bei den Geldleistungsgesetzen ist der Aufwuchs vor allem darauf zurückzuführen, dass der Bund seit dem Jahr 2014 den Ländern die den Kommunen entstehenden laufenden Nettoausgaben für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung in vollem Umfang erstattet. Für den Zeitraum ab 2018 soll eine weitere Leistung aus dem Bereich der Sozialhilfe, die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung, gesetzlich neu geregelt werden. Dafür werden bereits im Vorgriff auf die spätere Regelung ab dem Haushaltsjahr 2015 Mittel von jährlich 1,0 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt (vgl. Tabelle 2.3).²⁴ Ab dem Jahr 2018 sollen weitere 5,0 Mrd. Euro/Jahr aus dem Bundeshaushalt geleistet werden.²⁵

Bis zum Jahr 2014 haben sich Bund und Länder die Ausgaben für das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) im Verhältnis 65 % zu 35 % geteilt. Ab dem Haushalt 2015 hat der Bund die vollständige Finanzierung für das

22 Vgl. Bemerkung zur Entwicklung des Einzelplans 30 Nr. 53.

23 Dazu: Fünfter Bericht der Bundesregierung 2015 vom 5. März 2015 über den Stand des Ausbaus der Kindertagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren für das Berichtsjahr 2014 und Bilanzierung des Ausbaus durch das Kinderförderungsgesetz, Bundestagsdrucksache 18/4268; Monitoringbericht der Bundesregierung vom 31. August 2016 über den finanziellen Umfang der Ausgleichsleistungen und die Unterstützung der Länder im Bereich Bildung und Forschung - Sachstandsbericht 2016 (HA-Drs. 18/3287).

24 Gesetz zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen ab 2015 und zum quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung.

25 Die Umsetzung ist im Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen vom 14. September 2016 geregelt.

BAföG ohne Kompensation an anderer Stelle übernommen. Dadurch werden die Länder dauerhaft um rund 1,2 Mrd. Euro pro Jahr entlastet. Mit den freiwerdenden Mitteln sollen die Länder zusätzlichen Spielraum für die Bildungsfinanzierung, insbesondere der Hochschulen, erhalten. Nach Informationen der Länder setzen diese die Mittel zum Teil nicht für universitäre, sondern für schulische und vorschulische Zwecke ein. Die Bundesregierung kann die Angaben allerdings nicht überprüfen.²⁶

- Nach dem Ergebnis der Föderalismusreform I zahlt der Bund seit dem Haushalt 2007 sogenannte Entflechtungsmittel von jährlich 2,6 Mrd. Euro. Die Länder erhalten die Mittel als Ausgleich für die Abschaffung der Mischfinanzierungen in den Bereichen „Gemeindeverkehrswegefinanzierung“ (Einzelplan 12) und „soziale Wohnraumförderung“ (Einzelplan 16) sowie „Hochschulbau“ und „Bildungsplanung“ (Einzelplan 30). Auf die Geltendmachung einer nach Artikel 143c Absatz 3 Grundgesetz möglichen degressiven finanziellen Beteiligung des Bundes ab dem Jahr 2014 hat die Bundesregierung verzichtet. Nach dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz werden die Mittel für die soziale Wohnraumförderung für die Jahre 2016 bis 2019 um jeweils 500 Mio. Euro auf 1,0 Mrd. Euro aufgestockt (vgl. Tabelle 2.3). Eine weitere Aufstockung um jährlich 0,5 Mrd. Euro ist für die Jahre 2017 und 2018 vorgesehen.²⁷ Die Länder haben zugestimmt, diese Mittel zweckgebunden für den sozialen Wohnungsbau zu verwenden, obwohl nach Artikel 143c Absatz 3 Grundgesetz eine solche Zweckbindung ab dem 1. Januar 2014 nicht mehr vorgesehen ist. Eine gesetzliche Regelung hinsichtlich der Zweckbindung fehlt. Ebenfalls nicht ausdrücklich geregelt ist, ob die Verwendungszusage der Länder die bisherigen Entflechtungsmittel für den sozialen Wohnungsbau umfasst. Der Bundesrechnungshof bezweifelt, dass diese Fördermaßnahmen dem Grundgedanken der durch die Föderalismusreform I angestoßenen Entflechtung entsprechen. Der Rückzug des Bundes aus dieser Mischfinanzierung wird jedenfalls im Ergebnis gänzlich konterkariert. Soweit der Bund sich auf Dauer wieder an der Förderung des sozialen Wohnungsbaus beteiligen möchte, sollten hierfür die notwendigen gesetzlichen Grundlagen in Form einer Verfassungsänderung geschaffen werden. Hierbei wären auch angemessene Steuerungs- und Kontrollrechte des Bundes – und daran anknüpfend die Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofes – hinsichtlich der Mittelverwendung festzulegen. Nur so kann gesetzlich Klarheit geschaffen und dem Konnexitätsprinzip nach Artikel 104a Absatz 1 Grundgesetz entsprochen werden.

Auch auf der Einnahmenseite erbringt der Bund durch Abtretung von Steueranteilen erhebliche Leistungen. § 1 Finanzausgleichsgesetz (FAG)²⁸ stellt die jährlichen Anteile von Bund und Ländern am Umsatzsteueraufkommen durch zum Teil

26 Bericht der Bundesregierung über die Verwendung der Mittel aus der BaföG-Entlastung in den Landeshaushalten vom 22. Juni 2016 (Bundestagsdrucksache 18/8973); dazu auch Bemerkung zur Entwicklung des Einzelplans 30 Nr. 53.3.1.

27 Gesetzentwurf zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen.

28 FAG vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955, 3956), das zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 20. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1722) geändert worden ist.

aufeinander aufbauende und konditionierte Vorababzüge bzw. -zuschläge sowie eine Kombination von Prozentpunkten und Festbeträgen fest. So werden die in § 1 Satz 4 FAG ausgewiesenen Anteile des Bundes (derzeit: 50,5 %) und der Länder (derzeit: 49,5 %) um einen Festbetrag gemindert bzw. erhöht.²⁹ Nach der geltenden Fassung des § 1 Satz 5 FAG wird dieser Anteil im Jahr 2016 um 2,8 Mrd. Euro zulasten des Bundes gemindert.³⁰ Dieser Betrag setzt sich aus 13 Teilbeträgen zusammen, die aus diversen Gesetzesänderungen folgen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes stellt die Finanzierung über jährliche Festbeträge bei der Umsatzsteuer ein für Parlament und Öffentlichkeit intransparentes Verfahren dar. Der Bund kann zudem nicht kontrollieren, ob die Länder und Kommunen die Mittel zweckentsprechend einsetzen, wenn er die Maßnahmen durch den Verzicht auf Umsatzsteueranteile finanziert.

Nicht selten weisen die Steuerverteilungen Ergebnisse zulasten des Bundeshaushalts auf – auch hierfür zwei Beispiele:

- Seit Einführung des steuerlichen Familienleistungsausgleichs im Jahr 1996 hat es mehrfach Anpassungen bei der vertikalen Umsatzsteuerverteilung gegeben. Diese hatten zum Ziel, die eintretenden Belastungen der Länder aus Kindergelderhöhungen wieder auszugleichen und auf diese Weise eine Lastentragung von 74 % (Bund) zu 26 % (Länder) zu gewährleisten. Nach Berechnungen des BMF haben die Länder durch die bisherigen Anpassungen eine Überkompensation erhalten, die im Zeitraum 2015 bis 2019 insgesamt 8,4 Mrd. Euro betragen wird.³¹
- Seit dem 1. Juli 2009 ist die Ertragshoheit für die Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund übergegangen. Als Kompensation hierfür erhalten die Länder auf unbestimmte Zeit einen gesetzlich festgelegten Betrag von jährlich 9,0 Mrd. Euro. Demgegenüber liegen die Einnahmen des Bundes bislang regelmäßig unter diesem Betrag (vgl. Tabelle 2.3). Nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes übersteigt der den Ländern gezahlte Betrag die tatsächlichen Einnahmen im Zeitraum 2010 bis 2015 um 2,8 Mrd. Euro (einschließlich der Überzahlung von 0,8 Mrd. Euro im 2. Halbjahr 2009 sogar 3,6 Mrd. Euro).³² Nach der Steuerschätzung werden die Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums bei 8,9 Mrd. Euro liegen, sodass sich die Überkompensation – wenn auch im geringeren Umfang – fortsetzt.

29 Im Ergebnis beträgt der prozentuale Anteil des Bundes am Umsatzsteueraufkommen für das Jahr 2016 derzeit insgesamt 49,7 % (§ 1 Sätze 4, 7, 9 und 11 FAG) und die Festbeträge liegen insgesamt bei minus 3,7 Mrd. Euro (§ 1 Sätze 5, 16 und 19 FAG).

30 Nach dem Ergebnis des Bund-Länder-Gesprächs am 7. Juli 2016 sollen die Länder im Jahr 2016 weitere Umsatzsteuermittel von 2,0 Mrd. Euro als sogenannte Integrationspauschale erhalten (insgesamt 6,0 Mrd. Euro für die Jahre 2016 bis 2018). Der Festbetrag nach § 1 Satz 4 FAG würde sich dann auf minus 4,8 Mrd. Euro erhöhen – vgl. Gesetzentwurf zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen.

31 Schriftliche Antwort des BMF vom 8. Juni 2015, Bundestagsdrucksache 18/5161 S. 38–39.

32 Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss vom 29. Februar 2016 zur Übernahme der Verwaltung der Kraftfahrzeugsteuer durch die Zollverwaltung (www.bundesrechnungshof.de); Finanzbericht 2017, Tabelle 10, S. 298–299.

Zusätzliche Belastungen zeichnen sich bei den noch laufenden Verhandlungen zur Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab dem Jahr 2020 ab. Die Länder fordern vom Bund u. a. neue Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen und eine Dynamisierung der o. a. Festbeträge. Im Sinne der Entflechtung und der Stärkung der finanziellen Eigenverantwortung wäre auch mehr Steuerautonomie für die Länder überlegenswert. In der Fachwelt (so z. B. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Deutsche Bundesbank) wird hier u. a. die Einführung von Zuschlagsrechten (Hebesatzrechte) bei der Lohn- und Einkommensteuer diskutiert.³³

Der in Artikel 104a Absatz 1 Grundgesetz verankerte Konnexitätsgrundsatz, wonach die Ausgabenlast der Aufgabenlast folgt, wird in der Praxis immer weiter ausgehöhlt. An seine Stelle tritt ein intransparentes Geflecht von Mischfinanzierungen, Finanzierungsübernahmen bzw. -hilfen des Bundes sowie Kompensationsleistungen auf der Ausgaben- oder Einnahmenseite. Die zunehmende Verflechtung von Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Finanzierungszuständigkeiten belastet den Bundeshaushalt nicht nur in erheblichem Umfang. Sie führt auch dazu, dass der Bund die zweckentsprechende Verwendung der von ihm gewährten Mittel weder sachgerecht steuern noch kontrollieren kann. Dies gilt vor allem bei der Abgabe von Steueranteilen, aber auch bei Ausgaben wie den Finanzhilfen. Auch der Bundesrechnungshof kann dieses Vakuum nicht ausfüllen. Er hat hier keine oder erheblich eingeschränkte Prüfungs- und Erhebungsrechte.³⁴ Bei den Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, wo der Bundesrechnungshof Prüfungsrechte hat, stellte er fest, dass die Länder die Nettoausgaben gegenüber dem Bund nicht korrekt bezifferten. Dadurch erhielten die Länder zu hohe Erstattungen vom Bund.³⁵

Die vom Bundesrechnungshof bereits im Vorfeld der Föderalismusreform II vorgelegten umfangreichen Reformvorschläge zur grundlegenden Verbesserung der föderalen Aufgabenwahrnehmung gelten unverändert fort.³⁶ Dies gilt auch für seine Überlegungen in einem weiteren Gutachten, das er Anfang 2015 veröffentlicht hat, um die Verhandlungen zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab dem Jahr 2020 zu unterstützen.³⁷ Dort hat er Entflechtungsvorschläge u. a. für die Bereiche Bundesfernstraßen, Grundsicherung für Arbeitsuchende, Bildung und Forschung³⁸, Regionalisierung, Finanzhilfen sowie für die Verwaltung

33 Dazu: Jahresgutachten 2014/15 des Sachverständigenrates, Bundestagsdrucksache 18/3265, Aches Kapitel Nr. I.3 (Rn. 629–642) m. w. N.; Deutsche Bundesbank: Zur Reform der föderalen Finanzbeziehungen, Monatsbericht September 2014, S. 35–54.

34 Dazu: Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 7. September 2010 – 2 BvF 1/09 – BVerfGE 127, S. 165 ff.

35 Vgl. Bemerkung zur Entwicklung des Einzelplans 11 Nr. 27.3.4.

36 Gutachten des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung „Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern“, Oktober 2007.

37 Bericht des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zu den Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, Januar 2015.

38 Vgl. hierzu auch: Bemerkung zur Entwicklung des Einzelplans 30 Nr. 53.3.1.

der Gemeinschaftsteuern unterbreitet. Hier besteht Handlungsbedarf, bevor über die weitere Verschiebung von Bundesmitteln entschieden wird.³⁹

Angesichts der finanziellen Tragweite sollte der Deutsche Bundestag – frühzeitiger und stärker als bislang geschehen – in die Finanzverhandlungen einbezogen werden. Die auch vom Bundesverfassungsgericht mehrfach betonte überragende Bedeutung des parlamentarischen Budgetrechts gebietet es, zumindest den Haushaltsausschuss und den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages umfassend über den Fortgang der sogenannten Kamingespräche und sonstigen Verhandlungen zwischen Bundesregierung und Ländern zu informieren.⁴⁰ Der Haushaltsgesetzgeber könnte auf diese Weise – ähnlich wie bei der Föderalismuskommission II von Bundestag und Bundesrat – seine Vorstellungen zur künftigen Ausgestaltung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen rechtzeitig einbringen. Die Einbindung des Parlaments erst bei der gesetzlichen Umsetzung von Beschlüssen und Vereinbarungen der Exekutive verengt die Einwirkungsmöglichkeiten des Haushaltsgesetzgebers. Dies ist der Bedeutung der Verhandlungsergebnisse für den Bundeshaushalt nicht angemessen.

2.1.5.5 Auswirkungen der europäischen Staatsschuldenkrise

Von den Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der europäischen Staatsschuldenkrise ist der Bundeshaushalt an folgenden Stellen betroffen:

- Zum einen hat sich der Bund an den verschiedenen Stützungsmaßnahmen durch Garantiezusagen und Einzahlungen (letztere beim Europäischen Stabilitätsmechanismus) beteiligt (vgl. Nr. 2.7.3).
- Zum anderen sind im Bundeshaushalt Zahlungen veranschlagt, die Deutschland und die anderen Mitgliedstaaten des Euroraums als Beitrag zur Verbesserung der Schuldentragfähigkeit Griechenlands ab dem Jahr 2013 leisten. Nach dem Haushaltsplan 2013 waren hierfür insgesamt 2,7 Mrd. Euro an Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für den Zeitraum 2013 bis 2038 vorgesehen. Die Eurogruppe hat allerdings am 24. Mai 2016 beschlossen, über Maßnahmen zur Restrukturierung der griechischen Staatsschulden erst zu entscheiden, wenn hierfür Bedarf besteht. Der Ansatz von 243 Mio. Euro im Haushaltsentwurf 2017 ist daher – wie der Ansatz im Haushaltsplan 2016 – qualifiziert gesperrt.
- Des Weiteren hat die Deutsche Bundesbank in ihren Bilanzen der Jahre 2010 bis 2012 ihre Wagnisrückstellungen aufgrund gestiegener Risiken insbesondere bei Ankäufen von Staatsanleihen von Euro-Krisenländern erhöht.⁴¹ Dadurch sind ihre Gewinnabführungen an die Bundeshaushalte 2011 bis 2013 geringer ausgefallen.

³⁹ Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat hierauf bereits in seinem Jahresgutachten 2013/14 hingewiesen, vgl. Bundestagsdrucksache 18/94, Tz. 583–584.

⁴⁰ Als positives Beispiel kann die regelmäßige Unterrichtung des Haushaltsausschusses durch das BMF über die Sitzungen der Eurogruppe und des ECOFIN-Rates dienen.

⁴¹ Die Deutsche Bundesbank hat die planmäßige Erhöhung der Rückstellungen für allgemeine Wagnisse zum Jahresende 2012 abgeschlossen (Höhe der Risikovorsorge: 14,4 Mrd. Euro). Für den Jahresabschluss 2015 senkte sie die Wagnisrückstellung um 780 Mio. Euro ab. Damit berücksichtigte sie, dass sich die Risiken nach ihren Berechnungen verringert hatten.

Im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Krise in Griechenland und den vorgesehenen weiteren Hilfsmaßnahmen können allerdings zusätzliche Belastungen auf den Bundeshaushalt zukommen. Welche Höhe diese möglichen Belastungen erreichen, hängt vor allem davon ab, wie erfolgreich die griechischen Reformanstrengungen sein werden:

- Aus den im Rahmen der zwei ersten Hilfsprogramme übernommenen Garantien müsste der Bund im ungünstigsten Fall – also bei einer vollständigen und dauerhaften Zahlungsunfähigkeit Griechenlands – mit einer Inanspruchnahme von bis zu 53 Mrd. Euro rechnen (vgl. Nr. 2.7.4). Der Bund übernimmt auch Garantien für anfallende Zinszahlungen der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF). Da Tilgungsleistungen erst ab dem Jahr 2020 und 2023 vorgesehen sind und auch ein Großteil der Zinszahlungen bis zum Jahr 2022 gestundet ist, würden sich die Zusatzbelastungen des Bundes im Finanzplanungszeitraum bei jährlich rund 0,2 Mrd. Euro bewegen. Sofern Griechenland seine Zahlungsverpflichtungen gegenüber seinen europäischen Gläubigern erfüllt, ergibt sich für den Bund keine Haushaltsbelastung.
- Im Jahr 2015 wurde das dritte Hilfspaket für Griechenland in Höhe von bis zu 86 Mrd. Euro auf den Weg gebracht, das über den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) abgewickelt wird. Davon sind 28,9 Mrd. Euro ausbezahlt (Mitte 2016). Die damit verbundenen weiteren Risiken für den Bund ergeben sich aus dem deutschen Finanzierungsanteil am ESM (26,96 %).
- Soweit die Europäische Zentralbank (EZB) für ihr finanzielles Engagement zur Stützung Griechenlands (Wertpapieraufkäufe, Nothilfen, Forderungen aus dem Zahlungsverkehr – Target-Salden) ganz oder teilweise Rückstellungen bilden sollte, würden sich ihre Gewinne und damit die Beteiligungsgewinne der Bundesbank deutlich verringern. Ein Rückgang oder gar Ausfall der Gewinnabführungen der Bundesbank wären die Folge.

2.1.5.6 Fazit

Die „anstrengungslose“ Verbesserung der Bundesfinanzen aufgrund fallender Zinslasten und sprudelnder Steuerquellen dürfte auf Dauer nicht ausreichen, um den Bundeshaushalt „fit“ für die finanzwirtschaftlichen Herausforderungen der nächsten Jahre zu machen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher, den Bundeshaushalt inhaltlich stärker auf zukunftsbezogene Ausgaben auszurichten und der Gefahr einer „Versteinerung“, insbesondere bei den Sozialtransfers (vgl. Nr. 2.4.1, Tabelle 2.6), entgegenzuwirken. Er verweist auf seine Vorschläge zu bedeutenden Politikbereichen wie den bereits erwähnten Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Zudem hat er u. a. Empfehlungen zu steuerpolitischen Reformansätzen z. B. im Bereich der Umsatzsteuer einschließlich des ermäßigten Umsatzsteuersatzes⁴² oder einzelner Steuervergünstigungen wie der Steuerermäßigung

⁴² Bericht des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung: „Chancen zur Sicherung des Umsatzsteueraufkommens“, BWV-Schriftenreihe Band 17, Januar 2013; Größenordnung der Steuermindereinnahmen durch den ermäßigten Umsatzsteuersatz: 30 Mrd. Euro/Jahr (vgl. Schriftliche Antwort des BMF vom 27. Mai 2016, Bundestagsdrucksache 18/8659 S. 20); Bemerkung zur Entwicklung des Einzelplans 60 Nr. 59.

für Handwerkerleistungen gegeben.⁴³ Darüber hinaus enthalten seine in diesem Band veröffentlichten Prüfungsergebnisse wieder eine Vielzahl von Vorschlägen, wie Ausgaben eingespart und Einnahmen erhöht werden können.

Trotz der Herausforderungen sollte das Ziel eines ohne Neuverschuldung ausgeglichenen Haushalts nicht aufgegeben werden: Die Ausgangslage der öffentlichen Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden ist dank eines gesamtstaatlichen Überschusses im Jahr 2015 von 22,6 Mrd. Euro (vgl. Nr. 2.8.5, Tabelle 2.14) vergleichsweise gut. Es muss nun darum gehen, ergänzend zur Konsolidierung auf der Ausgabenseite durch Mittelumschichtungen und Einnahmeverstärkungen die erforderlichen finanziellen Spielräume zur Bewältigung der anstehenden Aufgaben zu schaffen.

2.2 Einhaltung der Schuldenregel

2.2.1 Entwicklung des strukturellen Finanzierungssaldos

Seit dem Haushaltsjahr 2011 gilt die neue verfassungsrechtliche Schuldenregel. Ihre wesentlichen Vorgaben sind:⁴⁴

In konjunkturellen Normallagen soll der Haushalt grundsätzlich ohne Kreditaufnahmen ausgeglichen werden. Über eine Strukturkomponente ist es dem Bund erlaubt, neue Schulden bis zu maximal 0,35 % des BIP aufzunehmen. Durch eine Konjunkturkomponente werden konjunkturbedingte Veränderungen bei der Neuverschuldung berücksichtigt. Um die zulässige Neuverschuldung zu ermitteln, werden die Einnahmen und Ausgaben um den Saldo der finanziellen Transaktionen bereinigt.⁴⁵ Zur Sicherung der Handlungsfähigkeit bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen ist es ausnahmsweise erlaubt, einen besonderen Finanzbedarf mit zusätzlichen Krediten zu decken. Die Kredite müssen binnen eines angemessenen Zeitraums getilgt werden. Die Einhaltung der Verschuldungsregel im Haushaltsvollzug wird über ein Kontrollkonto sichergestellt. Dem Bund wurde es durch eine Übergangsregelung ermöglicht, sein strukturelles Defizit in gleichmäßigen Schritten bis zu der ab dem Jahr 2016 dauerhaft geltenden Obergrenze von 0,35 % des BIP abzubauen (Abbaupfad).⁴⁶

43 Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 99 BHO über die Steuerermäßigung für haushaltsnahe Dienstleistungen und Handwerkerleistungen nach § 35a EStG vom 1. Februar 2011 (www.bundesrechnungshof.de). Dazu auch Bemerkung zur Entwicklung des Einzelplans 60 Nr. 59.3.1.2.2.

44 Im Einzelnen: Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2011, Bundestagsdrucksache 17/7600 Nr. 2.6.2.

45 Hierzu werden bei den Einnahmen die Erlöse aus der Veräußerung von Beteiligungen, die Darlehensrückflüsse sowie die Kreditaufnahmen beim öffentlichen Bereich und bei den Ausgaben der Erwerb von Beteiligungen, die Darlehensvergaben sowie die Tilgungen an den öffentlichen Bereich herausgerechnet, vgl. § 3 Artikel 115-Gesetz.

46 Artikel 143d Absatz 1 Grundgesetz i. V. m. § 9 Absatz 2 Artikel 115-Gesetz.

Die im Zeitraum des Abbaupfads (2011 bis 2015) erreichten Nettokreditaufnahmen lagen deutlich unterhalb der zulässigen Obergrenzen.⁴⁷ Die nach Ende der Übergangsregelung geltende strukturelle Nettokreditaufnahme von maximal 0,35 % des BIP wurde bereits in den Haushaltsabschlüssen 2012 bis 2015 unterschritten (vgl. Tabelle 2.4).

Nach dem Haushaltsentwurf 2017 ist wiederum ein ausgeglichener Haushalt ohne Nettokreditaufnahme vorgesehen. Unter Einbeziehung der Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“, „Aufbauhilfefonds“ und „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ ergibt sich eine für die Schuldenregel relevante Kreditaufnahme von 3,45 Mrd. Euro. Nach Einbeziehung der Konjunkturkomponente sowie des Saldos der finanziellen Transaktionen beläuft sich die strukturelle Nettokreditaufnahme auf 2,9 Mrd. Euro bzw. 0,1 % des BIP.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass – entsprechend seiner Empfehlung⁴⁸ – die für die Schuldenregel relevante Kreditaufnahme nunmehr auch im Haushaltsplan vollständig, d. h. unter Einbeziehung der geschätzten Finanzierungssalden der o. a. Sondervermögen, ausgewiesen wird. Es bleibt allerdings der Nachteil, dass infolge des Verlagerns von Ausgaben in Sondervermögen der Überblick über die jährliche Kreditaufnahme erschwert wird. Denn durch die Errichtung dieser Sondervermögen fallen haushaltsmäßige Nettokreditaufnahme und kassenmäßige Belastung des Bundeshaushalts zeitlich auseinander. Die Liste der im Kreditfinanzierungsplan (Teil IV des Gesamtplans) enthaltenen Korrekturbuchungen für Sondervermögen, Selbstbewirtschaftungsmittel und Rücklage hat ein erhebliches Volumen erreicht und erschwert einen Überblick über die Herleitung der Nettokreditaufnahme. Der Bundesrechnungshof wiederholt daher seine Empfehlung, Ausgaben im Bundeshaushalt nach dem voraussichtlichen kassenmäßigen Bedarf zu veranschlagen und auf die Errichtung neuer Sondervermögen möglichst zu verzichten.

Nach dem Finanzplan bis 2020 sollen die Haushalte ungeachtet der o. a. Herausforderungen ohne Nettoneuverschuldung ausgeglichen werden. Allerdings ist die „Schwarze Null“ des Haushaltsabschlusses 2015 finanzwirtschaftlich gesehen mittlerweile „rot eingefärbt“:

- Bereits nach dem Haushaltssoll zum Jahr 2016 hat sich der strukturelle Überschuss von 4,3 Mrd. Euro zu einer strukturellen Nettokreditaufnahme von 5,8 Mrd. Euro verschlechtert. Im Haushaltsentwurf 2017 beläuft sich die strukturelle Nettokreditaufnahme auf 2,9 Mrd. Euro. Hierbei ist bereits berücksichtigt, dass nach Auffassung des BMF die im Haushalt 2015 vorgenommene Zuführung an die Rücklage „zur Finanzierung von Belastungen im Zusammenhang mit der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen“ (Kapitel 6002 Titel 919 01) und die Entnahme aus dieser Rücklage keinen Ein-

47 Zu den vom Bundesrechnungshof ermittelten niedrigeren Obergrenzen: vgl. Bemerkungen 2012, Bundestagsdrucksache 17/11330 Nr. 2.2.2.

48 Bemerkungen 2015, Bundestagsdrucksache 18/6600 Nr. 2.2.1.

fluss auf die Schuldenregel hat.⁴⁹ Angesichts der erheblichen Probleme der Länder und Kommunen bei der Bewältigung der Flüchtlingslage erscheint der Einsatz eines Überschusses für diesen Zweck haushaltsrechtlich vertretbar. Eine fortwährende Bildung von Rücklagen zur Finanzierung von Ausgaben in nachfolgenden Haushalten würde allerdings nach Auffassung des Bundesrechnungshofes den Jährlichkeitsgrundsatz beeinträchtigen. Dieses Instrument sollte daher nur zurückhaltend genutzt werden.

- Der nach der Finanzierungsrechnung (§ 82 Nr. 2 BHO) auszuweisende Finanzierungssaldo verschlechtert sich im Haushalt 2016 gegenüber dem Haushaltsabschluss 2015 sogar um 18,2 Mrd. Euro (2015: 11,8 Mrd. Euro Finanzierungsüberschuss; 2016: 6,4 Mrd. Euro Finanzierungsdefizit). Nach dem Haushaltsentwurf 2017 beläuft sich das Finanzierungsdefizit auf 7,0 Mrd. Euro.
- Im Finanzplanungsjahr 2018 kann der ausgeglichene Haushalt nur aufgrund des Einsatzes einer Globalen Minderausgabe von 4,9 Mrd. Euro erreicht werden. In den Haushaltsentwurf 2018 müssen demnach noch konkrete Konsolidierungsmaßnahmen eingestellt werden, um den Haushalt tatsächlich auszugleichen.
- In den Jahren 2019 und 2020 soll dann vor allem dank steigender Steuereinnahmeerwartungen eine Nettokreditaufnahme vermieden werden.

⁴⁹ Das BMF verweist darauf, dass die nationale Schuldenregel den Finanzierungssaldo nicht als Zielgröße festlegt, sondern die Höhe von extern aufzunehmenden Krediten (=Nettokreditaufnahme); eine interne Finanzierung aus einem Vermögensabbau bliebe danach unberücksichtigt. Diese Auslegung kann allerdings zum Konflikt mit den EU-Regeln führen – vgl. dazu Deutsche Bundesbank, Monatsbericht August 2016, Berichtsteil Überblick (S. 10) und Öffentliche Finanzen (S. 64–66).

Entwicklung der nach der Schuldenregel relevanten Nettokreditaufnahme (NKA)^a

Tabelle 2.4

Nr.	Haushalte 2011 bis 2020	2011 (Ist)	2012 (Ist)	2013 (Ist)	2014 (Ist)	2015 (Ist)	2016 (Soll)	2017 (HHE)	2018 (FPL)	2019 (FPL)	2020 (FPL)
		in % des BIP									
1	Maximal zulässige strukturelle NKA (2010: Ausgangswert für linearen Abbaupfad)	1,90	1,59	1,28	0,97	0,66	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35
		in Mrd. Euro									
2	Nominales BIP des der Haushaltsaufstellung vorangegangenen Jahres (n-2)	2 397	2 477	2 593	2 738	2 809	2 916	3 026	3 136	3 240	3 345
3	Maximal zulässige strukturelle NKA: (1)x(2)	45,6	39,4	33,2	26,6	18,6	10,2	10,6	11,0	11,3	11,7
4	Einbeziehung des Saldos der finanziellen Transaktionen	2,0	-7,4	-4,6	-2,4	1,9	0,1	0,5	0,7	0,7	0,9
5	Einbeziehung der Konjunkturkomponente ^b	1,1	-6,4	-6,5	-5,9	-1,7	0,3	-1,0	-0,7	0,0	0,0
6	Nach der Schuldenregel maximal zulässige NKA	42,5	53,2	44,4	34,9	18,4	9,9	11,2	11,0	10,7	10,8
7	NKA im Bundeshaushalt	17,3	22,5	22,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
8	NKA einschl. Finanzierungssalden Sondervermögen ^c	17,3	22,3	14,7	0,8	-4,5	5,4	3,5	1,9	1,3	0,8
9	Strukturelle NKA: (8)+(4)+(5)	20,4	8,5	3,6	-7,5	-4,3	5,8	2,9	1,9	1,9	1,7
10	in % des BIP des Vorvorjahres (2)	0,85	0,34	0,14	-0,27	-0,15	0,20	0,09	0,06	0,06	0,05
11	Unterschreitung der maximal zulässigen NKA (= Sicherheitsabstand): (6)-(8)	25,2	30,9	29,6	34,1	22,9	4,4	7,7	9,1	9,4	10,0
12	Saldo Kontrollkonto ^d	25,2	56,1	85,7	119,8	0,0	0,0				
13	Nachrichtlich: Finanzierungssaldo Bundes- haushalt nach § 82 Nr. 2 c BHO ^e	-17,7	-22,8	-22,3	-0,3	11,8	-6,4	-7,0	-0,3	-0,3	-0,3

Erläuterungen:

a Rundungsdifferenzen möglich;

b Basis für die Konjunkturkomponenten ab dem Haushalt 2017 ist die Frühjahrsprojektion 2016 der Bundesregierung; danach ergibt sich auch für das Jahr 2016 – abweichend von der hier zugrunde gelegten Berechnung im Haushaltsplan 2016 – eine negative Konjunkturkomponente von -1,2 Mrd. Euro.

c Einbezogen werden die seit Inkrafttreten der Schuldenbremse (2011) neu errichteten Sondervermögen des Bundes; negative Werte stellen Finanzierungsüberschüsse dar; ab 2018: eigene Schätzung.

d Der kumulierte Saldo wurde zum Ablauf der Übergangsregelung am 31. Dezember 2015 gelöscht.

e Gegenüberstellung von Einnahmen (ohne Krediteinnahmen, Rücklagenentnahmen und Münzeinnahmen) und Ausgaben (ohne Tilgungsausgaben und Rücklagenzuführungen) in der Finanzierungsrechnung bzw. Finanzierungsübersicht.

Quelle: Finanzplan 2016 bis 2020, Bundestagsdrucksache 18/9201, S. 12, Tabelle 4 sowie eigene Berechnungen.

Die in der Planung vorgesehene Unterschreitung der Obergrenze für die strukturelle Nettokreditaufnahme von 0,35 % des BIP ist angemessen. Ein solcher Sicherheitsabstand versetzt die Bundesregierung in die Lage, unvorhergesehene Haushaltsbelastungen bei der Fortschreibung der Finanzplanung in den kommenden Haushaltsjahren ohne Verletzung der Schuldenregel zu kompensieren. Allerdings bedarf es hierzu ggf. weiterer Konsolidierungsmaßnahmen, falls die Entlastungen bei Zinsausgaben und der Aufwuchs bei den Steuereinnahmen nicht in der erwarteten Höhe eintreten.

2.2.2 Einzelfragen zur Umsetzung der Schuldenregel

Hinsichtlich der im Zeitraum 2011 bis 2019 ausgewiesenen strukturellen Nettokreditaufnahmen (vgl. Tabelle 2.4) weist der Bundesrechnungshof auf folgende Aspekte hin:

- (1) Der kumulierte hohe Positivsaldo von 119,8 Mrd. Euro ist gemäß § 9 Artikel 115-Gesetz⁵⁰ am Ende des Übergangszeitraums – also zum 31. Dezember 2015 – gelöscht worden. Dieser finanzwirtschaftlich richtige Schritt entspricht auch einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes.⁵¹ Auf dem Kontrollkonto angehäuften Positivbuchungen aus dem Übergangszeitraum können damit nicht in den „Regelbetrieb“ der Schuldenbremse ab dem Haushaltsjahr 2016 übertragen werden.
- (2) Die Konjunkturkomponente weist überwiegend negative Werte auf (vgl. Tabelle 2.4). Für den Haushaltsentwurf 2017 wird z. B. eine negative Konjunkturkomponente von 1,0 Mrd. Euro zugrunde gelegt, obwohl die gesamtwirtschaftlichen Rahmendaten und die Entwicklung der Steuereinnahmen weiterhin als positiv eingeschätzt werden.⁵² Es stellt sich die Frage, ob das angewendete EU-einheitliche Konjunkturbereinigungsverfahren – z. B. durch eine Überschätzung des Produktionspotenzials⁵³ – die Konjunkturkomponenten über den Konjunkturzyklus hinweg nicht tendenziell zu negativ darstellt. Dies würde im Ergebnis zu zusätzlichen – von der Schuldenregel nicht vorgesehenen – Neuverschuldungsspielräumen über die strukturelle Grenze von 0,35 % des BIP hinaus führen. Das BMF stuft die nach der EU-Methode geschätzten Potenzial- und Produktionslückenschätzungen demgegenüber als ökonomisch valide ein und weist auf die fortwährende Überprüfung und Fortentwicklung des Verfahrens hin. Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

50 Artikel 4 des Gesetzes zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrages.

51 Bemerkungen 2013, Bundestagsdrucksache 18/111, Nr. 2.2.

52 Dies hält auch die Deutsche Bundesbank angesichts der guten Auslastung der Produktionskapazitäten und der niedrigen Arbeitslosigkeit für nicht naheliegend – vgl. Monatsbericht August 2016, Berichtsteil Öffentliche Finanzen, S. 64–65.

53 Auf diese im Konjunkturbereinigungsansatz des Eurosystems enthaltene Tendenz weist u. a. die Deutsche Bundesbank schon seit längerem hin: vgl. u. a. Monatsbericht Mai 2015, Berichtsteil „Öffentliche Finanzen“, S. 71 Fn. 1.

- (3) Bei der Berechnung der Konjunkturkomponente sollte darauf geachtet werden, dass sich über den Konjunkturzyklus hinweg die konjunkturbedingten Defizite und Überschüsse ausgleichen. Ein gangbarer Weg wäre z. B. die Einrichtung eines Konjunkturausgleichskontos nach dem Muster der hessischen Schuldenbremse.⁵⁴ Auf diesem Konto sind die nach Abschluss des Haushaltsjahres ermittelten Konjunkturkomponenten zu erfassen. Mithilfe eines solchen Kontos könnte überwacht werden, ob sich diese innerhalb eines Konjunkturzyklus annähernd ausgleichen. Ggf. könnten Konsequenzen für das Berechnungsverfahren daraus gezogen werden.⁵⁵ Dies würde die Symmetrieeigenschaft der Konjunkturkomponente stärken.
- (4) Die Zahlungen an den ESM von insgesamt 21,7 Mrd. Euro aus den Bundeshaushalten 2012 bis 2014 werden im Einklang mit der Einstufung durch Eurostat als Erwerb von Finanzvermögen angesehen. Sie gelten somit als defizitneutrale finanzielle Transaktionen. Ob diesen Zahlungen an den ESM nachhaltige Vermögenszuwächse gegenüberstehen, lässt sich derzeit nicht abschätzen. Sollte es aufgrund von Verlusten beim ESM zu einem Abschmelzen des eingezahlten Kapitals kommen, könnten die ESM-Mitgliedstaaten verpflichtet werden, weitere Einzahlungen von abrufbarem Kapital zu leisten. Solche weiteren Einzahlungen wären dann im Rahmen der Schuldenregel defizitwirksam zu buchen.

2.3 Top-Down-Verfahren und Eckwertebeschluss vom März 2016

Zusammen mit der neuen Schuldenregel führt die Bundesregierung seit dem Jahr 2012 das sogenannte Top-Down-Verfahren bei der Aufstellung des Haushaltsentwurfs durch. Hierzu legt das Bundeskabinett in der Regel im März des Jahres der Haushaltsaufstellung verbindliche Eckwerte für die Einnahmen und Ausgaben aller Einzelpläne im weiteren regierungsinternen Haushaltsverfahren fest. Das parlamentarische Verfahren der Haushaltsberatung bleibt unverändert.

Am 23. März 2016 beschloss das Bundeskabinett auf Vorschlag des BMF die Eckwerte zum Haushaltsentwurf 2017 und zum Finanzplan bis 2020. Die Basis für diesen Eckwertebeschluss bildete eine zu Jahresbeginn erstellte mittelfristige Projektion der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Jahreswirtschaftsbericht) sowie eine interne Schätzung zur Entwicklung der Steuereinnahmen.

⁵⁴ Vgl. § 6 Gesetz zur Ausführung von Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 141-Gesetz).

⁵⁵ Dazu: Hessischer Rechnungshof, Stellungnahme vom 27. Mai 2013 zu dem Entwurf für ein Gesetz zur Ausführung von Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen (Landtagsdrucksache 18/7253), der die regelmäßige Überprüfung der Konjunkturkomponente hinsichtlich ihrer Symmetrieeigenschaft durch Einrichtung eines Konjunkturausgleichskontos positiv beurteilt.

- (1) Im weiteren Aufstellungsverfahren wurden die Haushaltseckwerte vor allem im Bereich der Steuereinnahmen aktualisiert. Nach den Ergebnissen der Mai-Steuerschätzung verbessern sich die Einnahmeprognosen für den Zeitraum 2017 bis 2020 um 11,4 Mrd. Euro gegenüber dem Eckwertebeschluss (vgl. Tabelle 2.5). Ein geringer Teil dieser Mehreinnahmen (1,0 Mrd. Euro) dient im Haushaltsentwurf 2017 und Finanzplan bis 2020 der Finanzierung der vorgesehenen steuerlichen Maßnahmen zur Förderung von Elektromobilität im Straßenverkehr sowie zur Förderung des Mietwohnungsneubaus. Unter Berücksichtigung dieser gesetzlichen Maßnahmen verbleiben dem Bundeshaushalt noch steuerliche Mehreinnahmen von 10,4 Mrd. Euro gegenüber dem Eckwertebeschluss. Diese werden vollständig benötigt, um die gegenüber dem Eckwertebeschluss für die Jahre 2017 bis 2020 beschlossenen Aufstockungen bei den Ausgaben (10,7 Mrd. Euro) zu finanzieren.
- (2) Erstmals mit der Haushaltsaufstellung 2016 wurden ergänzend zum Top-Down-Verfahren haushaltsrelevante Analysen auf der Ausgaben- und Einnahmenseite durchgeführt. Durch solche sogenannte Spending Reviews soll in ausgewählten, jährlich wechselnden Themenfeldern geprüft werden, ob die Wirksamkeit der eingesetzten Haushaltsmittel verbessert werden kann. Im letzten Aufstellungsverfahren wurden die Themenbereiche „Förderung des Kombinierten Verkehrs“ und „Förderung der beruflichen Mobilität von ausbildungsinteressierten Jugendlichen aus Europa (MobiPro-EU)“ ausgewählt. Das BMF hat die Abschlussberichte mit Empfehlungen veröffentlicht.⁵⁶ Die Ergebnisse sind, soweit es sich um konkrete finanzielle Auswirkungen handelt, in die Haushaltseckwerte eingeflossen. So wurden maßvolle Mittelumschichtungen im Bereich des Kombinierten Verkehrs (in den Jahren 2017 und 2018 jeweils 20 Mio. Euro) vorgenommen. Zudem sollen die Förderbedingungen verbessert werden. Bei MobiPro-EU wurde im Ergebnis das Auslaufen des Sonderprogramms mit dem Ausbildungsjahr 2016 bestätigt. Da beide Programme nur ein vergleichsweise geringes Haushaltsvolumen umfassen, sind die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der Empfehlungen überschaubar.

⁵⁶ Vgl. Finanzbericht 2017, S. 115–132 und BMF, Monatsbericht September 2016, Seite 14 ff.

Veränderungen gegenüber Eckwertebeschluss vom 23. März 2016^a

Tabelle 2.5

Haushaltsentwurf 2017/Finanzplan bis 2020	2017	2018	2019	2020
	in Mrd. Euro			
Ausgaben	328,7	331,1	343,3	349,3
Ausgaben nach Eckwertebeschluss	325,5	326,3	342,1	347,8
Abweichungen bei Ausgaben	-3,2	-4,8	-1,2	-1,5
Steuereinnahmen	301,8	315,5	327,9	339,4
Steuereinnahmen nach Eckwertebeschluss	299,4	312,9	325,2	336,7
Abweichungen bei Steuereinnahmen	2,4	2,6	2,7	2,7
Nachrichtlich: Steuereinnahmen nach Steuerschätzung	301,8	315,7	328,2	339,9
Nachrichtlich: Abweichungen Steuerschätzung ggü. Eckwertebeschluss	2,4	2,8	3,0	3,2
Sonstige Einnahmen (einschl. Globale Mindereinnahmen)	26,9	15,6	15,4	9,9
Sonstige Einnahmen nach Eckwertebeschluss (einschl. Globale Mindereinnahmen)	26,1	13,4	16,9	11,1
Abweichungen bei sonstigen Einnahmen	0,8	2,2	-1,5	-1,2
Nachrichtlich: Globale Mindereinnahmen im Haushaltsentwurf und Finanzplan	1,7	7,0	8,1	13,9
Nettokreditaufnahme	0,0	0,0	0,0	0,0
Nettokreditaufnahme nach Eckwertebeschluss	0,0	0,0	0,0	0,0
Abweichungen bei NKA	0,0	0,0	0,0	0,0

Erläuterung:

- a ohne Vorzeichen = Entlastung (Minderausgaben/Mehreinnahmen);
 – = Belastung (Mehrausgaben/ Mindereinnahmen)

Der Bundesrechnungshof hält regelmäßige Haushaltsanalysen bei der Haushaltsaufstellung für einen zielführenden Ansatz, um die vom Gesetzgeber bereitgestellten Haushaltsmittel wirtschaftlich und effizient verwenden zu können. Hierdurch können strategische Budgetziele unter Beachtung der Schuldengrenze frühzeitig festgelegt und ggf. mit den hierfür erforderlichen Konsolidierungsmaßnahmen verbunden werden. Sinnvoll ist allerdings, dass es sich bei den Analysebereichen um finanzwirtschaftlich relevante Positionen handelt. Der Bundesrechnungshof begrüßt daher, dass die Bundesregierung beschlossen hat, bis zum Eckwertebeschluss 2018 Spending Reviews zu den politisch und finanzwirtschaftlich bedeutenden Feldern „Wohnungswesen“ und „Förderprogramme im Bereich Energiewende und Klimaschutz“ durchzuführen. Er stellt seine Prüfungserkenntnisse zu diesen Themen gerne zur Verfügung.

2.4 Ausgabenentwicklung und -struktur

2.4.1 Wesentliche Finanzkennzahlen

Die großen Ausgabenblöcke entfallen auf die Bereiche

- Soziales und Zinsen,
- Personal⁵⁷ und Versorgung,⁵⁸
- Investitionen sowie
- militärische Beschaffungen.

- (1) Mit den veranschlagten Sozialausgaben sollen im Wesentlichen die sozialen Sicherungssysteme unterstützt werden. Hierzu gehören
- die Leistungen an die Rentenversicherung (vgl. Nr. 2.4.3),
 - die Ausgaben für den Arbeitsmarkt (vgl. Nr. 2.4.4),
 - die Zuschüsse an die Gesetzliche Krankenversicherung (vgl. Nr. 2.4.5) sowie
 - weitere Sozialtransfers des Bundes bei der Familienförderung, der landwirtschaftlichen Sozialpolitik sowie der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.

Im Haushalt 2016 sind 161,5 Mrd. Euro für Sozialausgaben veranschlagt. Nach dem Haushaltsentwurf 2017 sollen sie auf 171,0 Mrd. Euro steigen (vgl. Tabelle 2.6). Dies beruht vor allem auf höheren Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung sowie höheren Arbeitsmarktausgaben. Seit dem Haushalt 2012 beteiligt sich der Bund in zunehmendem Umfang an den Nettoausgaben der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Seit dem Jahr 2014 erstattet er den Ländern die den Kommunen entstehenden Nettoausgaben sogar vollständig (100 % der laufenden Ausgaben des Kalenderjahres). Hierfür sind 7,2 Mrd. Euro im Haushaltsentwurf 2017 veranschlagt (2016: 6,5 Mrd. Euro).

Die sozialen Sicherungssysteme einschließlich der Sozialhilfe werden seit Anfang der 1990er-Jahre vermehrt aus dem Bundeshaushalt finanziert. Aufgrund dessen steigt die Sozialquote (Anteil der Sozialausgaben an den Gesamtausgaben) trotz des relativ stabil bleibenden Anteils der Arbeitsmarktausgaben wieder an. Seit dem Haushalt 2005 liegt sie mit Ausnahme der Jahre 2008 und 2013 über 50 %. Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums im Jahr 2020 wird mit einem Anstieg auf 53,6 % gerechnet. Der bisherige Spitzenwert aus dem Haushaltsjahr 2010 (53,8 %), das von

57 Hierzu gehören vor allem – in der Reihenfolge des Volumens der Gesamtbezüge und -entgelte für aktives Personal (nach Haushaltsentwurf 2017): Soldatinnen und Soldaten, Beamtinnen und Beamte, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Beschäftigte) sowie Richterinnen und Richter.

58 Hierzu gehören vor allem die Versorgungsbezüge für die in der vorherigen Fn. genannten Gruppen (ohne Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer) sowie die pensionierten Beamtinnen und Beamten der ehemaligen Sonderversorgung Bahn und Post; letztere werden aus Kapitel 1216 Titel 634 01 (Erstattungen von Verwaltungsausgaben des Bundeseisenbahnvermögens) und Kapitel 6002 Titel 685 01 (Zuschuss an die Postbeamtenversorgungskasse) bezahlt.

den Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise besonders getroffen war, würde fast erreicht. Darüber hinaus wird der Bund die Kommunen ab dem Jahr 2018 mit jährlich 5,0 Mrd. Euro bei der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung entlasten.⁵⁹ Vorgesehen sind hier die Abgabe weiterer Umsatzsteueranteile und die weitere Erhöhung des Bundesanteils an den KdU (vgl. Nr. 2.1.5.4). Im Vorgriff hierauf erhalten die Gemeinden in den Jahren 2015 bis 2017 jeweils 1,0 Mrd. Euro – davon 0,5 Mrd. Euro durch einen höheren Bundeszuschuss zu den KdU. Die übrigen 0,5 Mrd. Euro stellt der Bund durch Einnahmeverzicht bereit, indem er den Gemeinden einen höheren Anteil an der Umsatzsteuer überlässt. Damit übernimmt der Bundeshaushalt weitere Lasten der Sozialhilfe, die nach der gesamtstaatlichen Auf- und Ausgabenverteilung grundsätzlich von Ländern und Kommunen zu tragen sind.⁶⁰

59 Geregelt im Gesetzentwurf zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen (vgl. Nr. 2.1.5.3).

60 Die grundsätzliche Pflicht hierfür ergibt sich aus Artikel 83 i. V. m. Artikel 30 und dem in Artikel 104a Absatz 1 Grundgesetz verankerten Konnexitätsgrundsatz.

Wesentliche Ausgabenblöcke und Finanzkennzahlen

Tabelle 2.6

Jahr	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ausgaben												Soll	HHE	Finanzplan		
	in Mrd. Euro															
Sozialausgaben ^a	133,1	134,5	139,8	140,4	147,7	163,4	155,3	153,9	145,7	148,8	153,6	161,5	171,0	175,1	180,8	187,1
darunter:																
▪ Rente, Knappschaft	77,5	77,0	77,7	78,2	78,6	80,4	81,1	81,4	81,1	82,8	84,3	86,7	91,2	93,9	97,2	100,7
▪ Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ^b					0,5	0,5	0,6	1,9	3,8	5,4	5,9	6,5	7,2	7,7	8,3	9,2
▪ Leistungen für Familie ^c	3,4	3,4	6,4	5,4	5,3	5,5	5,7	6,4	6,2	7,1	7,8	7,8	7,5	7,6	7,8	8,0
▪ Landwirtschaftl. Sozialpolitik	3,7	3,7	3,7	3,9	3,9	3,9	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,8	3,9	3,9	3,9	4,0
▪ Gesundheitsfonds	2,5	4,2	2,5	2,5	7,2	15,7	15,3	14,0	11,5	10,5	11,5	14,0	14,5	14,5	14,5	14,5
▪ Sprachförderung, Flüchtlingsintegration													0,7	0,8	0,8	0,8
▪ Arbeitsmarkt	37,9	39,5	42,8	42,9	44,3	49,5	41,6	39,5	32,7	32,5	33,9	34,7	37,9	38,6	40,4	42,1
darunter:																
▪ Zuschuss an BA	0,4	–	–	–	–	5,2	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
▪ Beteiligung an Kosten Arbeitsförderung			6,5	7,6	7,8	7,9	8,0	7,2	–	–	–	–	–	–	–	–
▪ Grundsicherung	35,2	38,7	35,7	34,8	36,0	35,9	33,0	31,8	32,4	32,0	33,5	34,1	37,3	38,0	39,8	41,6
Zinsausgaben ^d	37,4	37,5	38,8	40,2	38,1	33,1	32,8	30,5	31,3	25,9	21,1	23,8	19,3	19,2	19,3	21,9
Personalausgaben	26,4	26,1	26,0	27,0	27,9	28,2	27,9	28,0	28,6	29,2	29,9	31,0	32,1	31,4	31,5	31,4
Sonstige Versorgung ^e	5,2	5,0	5,2	11,0	10,9	11,2	11,3	11,6	11,9	12,1	12,4	12,6	12,7	12,4	12,5	12,6
Militärisches Gerät u.a. ^f	8,0	8,5	8,9	9,6	10,3	10,4	10,1	10,3	8,6	8,8	9,1	10,2	11,1	11,5	12,5	13,8
Investitionsausgaben ^g	23,8	22,7	26,2	24,3	27,1	26,1	25,4	36,3	33,5	29,3	29,6	31,5	33,3	34,5	35,1	30,8
Restliche Ausgaben ^h	26,0	26,7	25,5	29,8	30,2	31,3	33,4	36,2	48,2	41,4	43,6	46,9	49,2	50,2	50,5	50,5
Globalansätze ⁱ												–0,6	0,0	–3,2	1,1	1,2
Gesamtausgaben ohne Rücklagenzuführung											299,3					
Zuführung an Rücklage ⁱ											12,1					
Gesamtausgaben	259,8	261,0	270,4	282,3	292,3	303,7	296,2	306,8	307,8	295,5	311,4	316,9	328,7	331,1	343,3	349,3

(Fortsetzung nächste Seite)

Wesentliche Ausgabenblöcke und Finanzkennzahlen

Fortsetzung Tabelle 2.6

Jahr	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ausgaben												Soll	HHE	Finanzplan		
	in Mrd. Euro															
Ausgabenquoten ^k	in %															
Sozialquote	51,2	51,5	51,7	49,7	50,5	53,8	52,4	50,2	47,3	50,4	51,3	51,0	52,0	52,9	52,7	53,6
Zinsquote	14,4	14,4	14,3	14,2	13,1	10,9	11,1	9,9	10,2	8,8	7,0	7,5	5,9	5,8	5,6	6,3
Zins-/Sozialquote	65,6	65,9	66,1	64,0	63,6	64,7	63,5	60,1	57,5	59,1	58,4	58,5	57,9	58,7	58,3	59,8
Personalquote	10,2	10,0	9,6	9,6	9,5	9,3	9,4	9,1	9,3	9,9	10,0	9,8	9,8	9,5	9,2	9,0
Investitionsquote	9,2	8,7	9,7	8,6	9,3	8,6	8,6	11,8	10,9	9,9	9,9	9,9	10,1	10,4	10,2	8,8
Ausg-/Steuerquoten																
Sozialsteuerquote	70,0	66,0	60,8	58,7	64,8	72,2	62,6	60,1	56,1	54,9	54,5	56,1	56,7	55,5	55,1	55,1
Zinssteuerquote	19,7	18,4	16,9	16,8	16,7	14,6	13,2	11,9	12,0	9,6	7,5	8,3	6,4	6,1	5,9	6,5
Zins-/Sozialsteuerquote	89,6	84,4	77,7	75,5	81,6	86,9	75,8	72,0	68,1	64,5	62,0	64,3	63,1	61,6	61,0	61,6
Investitionsteuerquote	12,5	11,1	11,4	10,2	11,9	11,5	10,2	14,2	12,9	10,8	10,5	10,9	11,0	10,9	10,7	9,1

Erläuterungen:

- a Dazu gehören außer den in der Tabelle enthaltenen Positionen vor allem: Wohngeld, Unterhaltsvorschuss, Kriegsopfervorsorge und -fürsorge.
- b Bis 2008 als Festbetrag (0,4 Mrd. Euro) beim Wohngeld enthalten.
- c Insbesondere Erziehungs-, Elterngeld, Kinderzuschlag; in den Jahren 2007 und 2012 mehr insb. wegen Zuweisung an Sondervermögen Kinderbetreuungs- und Ausbau. Kindergeld wird seit 1996 (Reform Familienleistungsausgleich) nicht mehr als Ausgabe ausgewiesen, sondern als Mindereinnahme bei der Lohn- und Einkommensteuer berücksichtigt – 2016: 38,5 Mrd. Euro, davon Bundesanteil (42,5 %): 16,4 Mrd. Euro.
- d Zinsausgaben des Bundes sowie Bundeszuschüsse für Zinszahlungen der nicht in die Bundesschuld integrierten Sondervermögen.
- e Versorgungs- und Beihilfeleistungen für pensionierte Beamtinnen und Beamte der Bahn und der Post (Bahnbereich seit 1994; Postbereich seit 1999).
- f Militärische Beschaffungen, Materialerhaltung, Wehrforschung, militärische Anlagen.
- g 2012 bis 2014: einschließlich Kapitalzuführungen an den ESM (je 8,7 Mrd. Euro und 4,3 Mrd. Euro in 2014); 2015: einschließlich Zuweisung von 3,5 Mrd. Euro an Sondervermögen „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“.
- h Sächliche Verwaltungsausgaben, nichtinvestive Wirtschafts- und Forschungsförderung, Zuweisungen / Zuschüsse an Sondervermögen und sonstige Einrichtungen; 2013: einschl. Zuweisung von 8,0 Mrd. Euro an Fonds „Aufbauhilfe“.
- i Saldo von Globalen Mehrausgaben und Minderausgaben.
- j Weitere Aufstockung aus Bundesanteil am Bundesbankgewinn um 0,7 Mrd. Euro auf 12,8 Mrd. Euro nach § 6a HG 2016.
- k 2015: Quoten bezogen auf Gesamtausgaben ohne Rücklagenzuführung.

- (2) Die Zinsausgaben für die Bundesschuld sind nach wie vor rückläufig. Trotz der hohen Verschuldung des Bundes beträgt die Zinsausgabenquote, d. h. der Anteil der Zinsen an den Gesamtausgaben, im Haushaltsentwurf 2017 nur noch 5,9 %. Sie bewegt sich damit auf dem Niveau zu Ende der 1970er-Jahre – bei einer mehr als dreimal so hohen Schuldenstandsquote. Nach dem Haushaltsentwurf 2017 werden sich die Zinsausgaben gegenüber dem Haushaltsjahr 2008 mehr als halbiert haben. Ihr Rückgang trägt dazu bei, dass sich die Ausgaben insgesamt nur gering erhöhen (dazu Nr. 2.2).

Die Zins- und Sozialausgaben machen im Haushaltsentwurf 2017 zusammen 57,9 % des Haushaltsvolumens aus. Auch wenn die Zinsausgaben stabil bleiben sollten, wird sich die Quote von Zins- und Sozialausgaben aufgrund des steigenden Sozialausgabenanteils auf knapp 60 % im letzten Finanzplanungsjahr 2020 erhöhen. Das Verhältnis von Zins- und Sozialausgaben zu den Steuereinnahmen wird dagegen dank der günstigen Steuereinnahmeprojektionen unter 62 % fallen (vgl. Tabelle 2.6).

Außerhalb der Bereiche „Soziales“ und „Zinsen“ entwickeln sich die großen Ausgabenblöcke wie folgt:

- (3) Die Personalausgaben (einschließlich der Versorgungsleistungen) erhöhten sich in den letzten zehn Jahren (2006 bis 2015) von 26,1 Mrd. Euro auf 29,9 Mrd. Euro (+14,6 %). Dieser eher maßvolle Anstieg beruht auf dem Rückgang des Stellenbestandes, geringen Gehalts- und Besoldungsanpassungen sowie Einsparungen, wie die bis zum Jahr 2011 befristete Halbierung der Sonderzahlung („Weihnachtsgeld“). Nach dem Haushaltsentwurf 2017 steigen die Personalausgaben auf 32,1 Mrd. Euro; dies beruht vor allem auf den aktuellen Tarif- und Besoldungserhöhungen sowie neuen Planstellen und Stellen insbesondere zur Bewältigung der Flüchtlingslage. Die Personalausgabenquote 2017 wächst gegenüber ihrem Tiefstand von 9,1 % (2012) auf fast 10 % und fällt danach wieder leicht ab (vgl. Tabelle 2.6).

Nach dem Haushaltsentwurf 2017 soll der Stellenbestand im zivilen Bereich gegenüber dem Soll 2016 (254 054) leicht auf 255 335 steigen (einschließlich 184 Ersatzstellen und Ersatzplanstellen).⁶¹ Der Personalbestand liegt damit immer noch um etwa ein Drittel unter dem einigungsbedingten Personalthöchststand von 380 880 im Jahr 1992 (ohne die damaligen Sondervermögen Bahn und Post). Auch der Stellenbestand vor der Wiedervereinigung im Jahr 1989 von 301 449 wird deutlich unterschritten. Wie in den letzten vier Haushalten sieht der Haushaltsentwurf 2017 keine pauschale Stelleneinsparung vor. Dies liegt u. a. darin begründet, dass die im Zukunftspaket 2010 vorgesehene Zielgröße für den Stellenabbau von 10 000 Stellen bereits im Haushalt 2013 erreicht worden ist. Die Stelleneinsparung aufgrund der Verlänge-

⁶¹ Entwurf des Haushaltsgesetzes 2017, Bundestagsdrucksache 18/9200, Übersicht V (Personalübersicht).

rung der Wochenarbeitszeit für die Bundesbeamtinnen und -beamten war letztmalig im Haushalt 2014 enthalten.⁶²

- (4) Nicht zu den Personalausgaben im engeren Sinne gerechnet werden die Versorgungs- und Beihilfeleistungen für die pensionierten Beamtinnen und Beamten der ehemaligen Sondervermögen Bahn und Post (vgl. Nr. 2.4.2). Diese Leistungen trägt der Bundeshaushalt über Zuweisungen und Zuschüsse an das Bundeseisenbahnvermögen und die Postbeamtenversorgungskasse. Rechnet man diese Ausgaben von 12,7 Mrd. Euro mit ein, belaufen sich die „personalbezogenen Ausgaben“ im Haushaltsentwurf 2017 auf 44,8 Mrd. Euro (2016: 43,6 Mrd. Euro). Dies entspricht 13,6 % der Gesamtausgaben (2016: 13,8 %).
- (5) Für militärische Beschaffungen, Materialerhaltung, Wehrforschung und militärische Anlagen sind im Haushaltsentwurf 2017 Ausgaben von 11,1 Mrd. Euro vorgesehen. Sie liegen damit über den Ausgaben der letzten Jahre, in denen der Bundeshaushalt im Ist erhebliche Minderausgaben aufgrund von Verzögerungen bei der Beschaffung militärischen Geräts zu verzeichnen hatte (2013: –1,8 Mrd. Euro; 2014: –1,2 Mrd. Euro; 2015: –0,5 Mrd. Euro). Im Finanzplanungszeitraum sollen sich die Ausgaben bis zum Jahr 2020 auf 13,8 Mrd. Euro erhöhen. Ihr Anteil an den Gesamtausgaben würde damit von 3,4 % (2017) auf 4,0 % (2020) steigen.
- (6) Für Investitionsausgaben sind im Haushaltsentwurf 33,3 Mrd. Euro veranschlagt. Die Investitionsquote liegt mit 10,1 % leicht über dem Ergebnis des Haushalts 2015 von 9,9 % (9,5 % bei Einbeziehung der „Ausgaben“ für die Rücklagenzuführung). Allerdings ist das Ist-Ergebnis 2015 überzeichnet, da von der investiven Zuweisung an das Sondervermögen „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ (3,5 Mrd. Euro) nur ein minimaler Teilbetrag von 0,3 Mio. Euro (0,007 %) an die Kommunen abgeflossen ist.

In den Jahren 2017 bis 2019 bewegt sich der Anteil der Investitionen am Haushaltsvolumen knapp über 10 %. Der Rückgang der Investitionsquote 2020 (8,8 %) beruht im Wesentlichen darauf, dass nach dem Finanzplan die investiven Entflechtungsmittel von jährlich 3,1 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 2.3) nicht fortgeführt werden. Insgesamt fällt der Investitionsanteil im Finanzplanungszeitraum mit 9,9 % um gut einen Prozentpunkt höher aus als im Durchschnitt der letzten 20 Jahre (1996 bis 2015)⁶³. Im Vergleich hierzu steigt die Sozialausgabenquote schneller an (vgl. Tabelle 2.6). Das Verhältnis zwischen Sozialausgaben und Investitionsausgaben wird sich daher weiter zuungunsten der Investitionen verschieben.

⁶² Vom Jahr 2005 bis zum Jahr 2014 wurden jeweils 0,4 % der Planstellen der Beamtinnen und Beamten finanziell eingespart; dies entspricht den um insgesamt 3,9 % erhöhten Arbeitskapazitäten infolge der im Jahr 2004 eingeführten Verlängerung der Arbeitszeit von 38,5 auf 40 Wochenstunden.

⁶³ Im Zeitraum 1996 bis 2015 betrug die durchschnittliche jährliche Investitionsquote 8,8 %, wenn man die Beteiligungszahlungen an den ESM nicht einbezieht (einschließlich ESM-Zuschüsse: 9,5 %).

2.4.2 Unterstützung verschiedener Alterssicherungssysteme

Zählt man die Leistungen für die Unterstützung der verschiedenen Alterssicherungssysteme zusammen, so bilden sie einen Schwerpunkt auf der Ausgabenseite des Bundeshaushalts. Im Haushaltsentwurf 2017 sind außer den Leistungen an die Rentenversicherung von 91,2 Mrd. Euro folgende Ausgaben für die Alterssicherung veranschlagt:

- Zuschüsse zur Alterssicherung der Landwirte (2,2 Mrd. Euro),
- Pensionszahlungen und Beihilfen an Versorgungsempfängerinnen und -empfänger des Bundes einschließlich sogenannter G 131-Fälle⁶⁴ (8,3 Mrd. Euro),
- Leistungen an die Sonderversorgungssysteme in den neuen Ländern (1,1 Mrd. Euro nach Abzug der Erstattungen durch die Länder),
- Erstattung von Ausgaben des Bundeseisenbahnvermögens⁶⁵, das insbesondere die Bezüge und Beihilfen an die Versorgungsempfängerinnen und -empfänger des ehemaligen Sondervermögens Bahn leistet (4,8 Mrd. Euro) sowie
- Bundeszuschuss an die Postbeamtenversorgungskasse zur Mitfinanzierung der Versorgungs- und Beihilfeleistungen an die pensionierten Postbeamtinnen und -beamten⁶⁶ (7,9 Mrd. Euro).⁶⁷

Die Ausgaben für die verschiedenen Alterssicherungssysteme belaufen sich im Haushaltsentwurf 2017 auf insgesamt 115,5 Mrd. Euro (Soll 2016: 110,7 Mrd. Euro), also auf mehr als ein Drittel der Gesamtausgaben. Aufgrund der demografischen Entwicklung und gesetzlichen Leistungsverbesserungen ist mit einem weiteren Anstieg der Ausgaben für die Alterssicherung vor allem bei den Bundesleistungen an die Rentenversicherung zu rechnen (vgl. Nr. 2.4.3). Demgegenüber bleibt der Anteil der Pensionsausgaben im Bundeshaushalt mit rund 2,5 % im Finanzplanungszeitraum konstant. Für seine Versorgungsempfängerinnen und -empfänger hat der Bund zudem Vorsorge getroffen, indem er die Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Bundes“ und „Versorgungsfonds des Bundes“ geschaffen hat:

- Das Sondervermögen „Versorgungsrücklage“ erhält seit seiner Errichtung im Jahr 1999 über verminderte Besoldungs- und Versorgungsanpassungen Mittelzuführungen mit dem Ziel, den Bundeshaushalt ab dem Jahr 2018 von Versor-

64 Dabei handelt es sich um pensionierte Beschäftigte des öffentlichen Dienstes, die nach dem Zweiten Weltkrieg nicht wieder eingestellt wurden oder deren Versorgung aus anderen Gründen weggefallen war.

65 Wirtschaftsplan des Bundeseisenbahnvermögens (Anlage zu Kapitel 1222 Titel 634 01).

66 Einbezogen sind Beamtinnen und Beamte des Sondervermögens Deutsche Bundespost, der Teilsondervermögen Deutsche Bundespost POSTDIENST, Deutsche Bundespost POSTBANK und Deutsche Bundespost TELEKOM sowie Beschäftigte der Postaktiengesellschaften, denen aus einem Beamtenverhältnis Ansprüche auf Versorgung zustehen, und deren Hinterbliebene.

67 Kapitel 6002 Titel 685 01: Der Bundes-Pensions-Service für Post und Telekommunikation e. V., dessen Aufgabe als Postbeamtenversorgungskasse zum 1. Januar 2013 auf die Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost übertragen wurde, hat seine Pensions- und Beihilfeleistungen in den Jahren 2005 bis 2007 durch den Verkauf der Forderungen gegen die Postnachfolgeunternehmen gedeckt. Der Bund ist dadurch von Leistungen entlastet worden. Nachdem die Verwertungserlöse für die Pensionsverpflichtungen aufgebraucht worden sind, muss der Bundeshaushalt den Finanzbedarf ab dem Jahr 2008 fast vollständig tragen.

gungsausgaben zu entlasten⁶⁸. Ende 2015 betrug der Bundesanteil am Vermögen der Versorgungsrücklage 9,6 Mrd. Euro (Ende 2014: 8,6 Mrd. Euro).⁶⁹

- Das Sondervermögen „Versorgungsfonds“ soll ab dem Jahr 2020 die Versorgungs- und Beihilfeleistungen für alle Berechtigten erbringen, die ab dem 1. Januar 2007 neu eingestellt wurden; hierzu erhält es Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt. Ende 2015 betrug der Bundesanteil am Vermögen des Versorgungsfonds 2,2 Mrd. Euro (Ende 2014: 1,7 Mrd. Euro).⁷⁰

Die beiden Sondervermögen tragen dazu bei, dass die Finanzierung der Versorgungsausgaben nicht ausschließlich auf die Zukunft verlagert wird. Angesichts hoher Rückstellungen für Pensionsleistungen von 435,9 Mrd. Euro zum Jahresende 2015 (Ende 2014: 408,6 Mrd. Euro)⁷¹ ist dies finanzwirtschaftlich geboten, um künftige Bundeshaushalte spürbar entlasten zu können.

2.4.3 Bundesleistungen an die Rentenversicherung⁷²

Die Leistungen des Bundes an die gesetzliche Rentenversicherung stellen den mit Abstand größten Ausgabenposten im Bundeshaushalt dar. Sie lagen Mitte der 1990er-Jahre bei 39,2 Mrd. Euro; im Haushaltsentwurf 2017 sind 91,2 Mrd. Euro veranschlagt (vgl. Tabelle 2.6). Die Bundesleistungen haben sich seitdem also mehr als verdoppelt (+133 %). Zum Ende des Finanzplanungszeitraums (2020) sollen die Ausgaben erstmals die 100 Mrd.-Grenze überschreiten (100,7 Mrd. Euro).⁷³ Der Anteil der Unterstützungsleistungen für die Rentenversicherung aus dem Bundeshaushalt wird dann auf fast 29 % des Haushaltsvolumens steigen (vgl. Abbildung 2.3).

68 Der Beginn der Mittelentnahme soll auf das Jahr 2032 verschoben werden, weil die Versorgungsempfängerzahl noch längere Zeit auf hohem Niveau bleiben und der Höchststand erst gegen 2035 eintreten soll, siehe Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Versorgungsrücklagegesetzes und weiterer dienstrechtlicher Vorschriften vom 5. September 2016, Bundestagsdrucksache 18/9532.

69 Vermögensrechnung des Bundes 2015, Anlagen, S. 54.

70 Vermögensrechnung des Bundes 2015, Anlagen, S. 53.

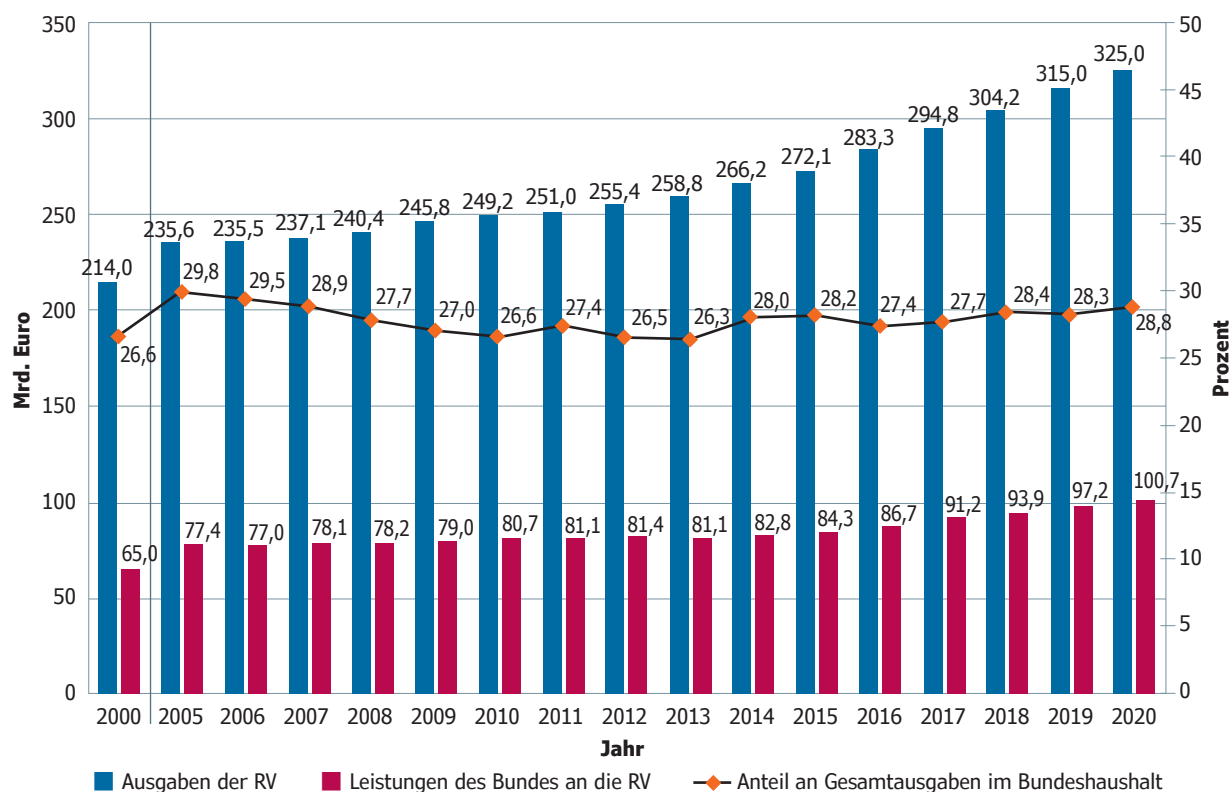
71 Vermögensrechnung des Bundes 2015, Nr. 4.4 (S. 24–26).

72 Dazu: Bemerkung zur Entwicklung des Einzelplans 11 Nr. 27.

73 Die geplanten Ausgaben beruhen auf den Prognosen des Schätzerkreises Rente sowie den Ergebnissen der Steuerschätzung. Der Schätzerkreis Rente besteht aus Vertretern des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, der Versicherungsträger sowie der zuständigen Aufsichtsbehörde; die Rentenschätzungen werden unter Berücksichtigung aktueller Prognosen und Projektionen zur konjunkturellen und demografischen Entwicklung erstellt.

Ausgaben im Bundeshaushalt zugunsten der Rentenversicherung

Abbildung 2.3



Der – im Vergleich zu anderen Ausgabeblöcken überproportionale – Anstieg der Bundesleistungen an die gesetzliche Rentenversicherung ist u. a. auch darauf zurückzuführen, dass die Rentenversicherungsleistungen insgesamt ausgeweitet wurden. Die Beitragseinnahmen in der Rentenversicherung haben mit dieser Entwicklung nicht Schritt gehalten. Der Bund gleicht nicht durch Beiträge gedeckte Leistungen pauschal aus, indem er seinen zusätzlichen Zuschuss seit dem Jahr 2000 aus der Anhebung des allgemeinen Umsatzsteuersatzes (von 15 % auf 16 %) sowie aus den Erhöhungsbeträgen der sogenannten Ökosteuer⁷⁴ finanziert.

Die Bundesleistungen setzen sich aus einer Reihe von Zuschüssen, Beteiligungen, Beiträgen und Erstattungen des Bundes zusammen (vgl. Tabelle 2.7). Sie dienen u. a. zur Finanzierung von Leistungen der Rentenversicherung, denen keine Versicherungsbeiträge gegenüberstehen. Sie sollen die Rentenversicherung entlasten und so die Beitragssätze zur Rentenversicherung senken oder zumindest stabilisieren. Auch übernimmt der Bund die Beitragszahlungen der Versicherten in bestimmten Lebenslagen. Der höchste Finanzierungsanteil entfällt auf den allgemeinen Bundeszuschuss. Er ist an die Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter sowie des Beitragssatzes gekoppelt. Maßgebend für die Höhe des Bundeszuschusses sind die Veränderungen

⁷⁴ Mit der sog. ökologischen Steuerreform im Jahr 1999 wurden die Mineralölsteuersätze erhöht und die Stromsteuer eingeführt.

- der durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelte vom vorletzten zum letzten Jahr sowie
- des Beitragssatzes im Jahr, für das er jeweils bestimmt wird, gegenüber dem jeweiligen Vorjahr.

Für die Berechnung der anderen Leistungen gelten gesonderte Regelungen. Sie sind zum Teil nicht an die Brutto Lohnentwicklung, sondern an andere Richtgrößen gekoppelt, wie an die jährliche Veränderungsrate des Aufkommens der Steuern vom Umsatz (zusätzlicher Bundeszuschuss) oder an den Saldo der Einnahmen und Ausgaben (Beteiligung in der knappschaftlichen Rentenversicherung).

Rentenversicherungsleistungen des Bundes^a

Tabelle 2.7

	2015	2016	2017
Leistungen an die Rentenversicherung (Kap. 1102 Tgr. 01)	in Mrd. Euro		
Zuschuss an die allgemeine Rentenversicherung	31,5	32,3	34,5
Zuschuss an die allgemeine Rentenversicherung im Beitrittsgebiet	8,7	8,9	9,2
Zusätzlicher Zuschuss (seit 1998) an die allgemeine Rentenversicherung zur Finanzierung nicht beitragsgedeckter Leistungen sowie zur Senkung des Beitragssatzes ^b	22,2	23,1	24,1
Beitragszahlungen für Kindererziehungszeiten (ab 1. Juni 1999)	12,2	12,5	13,2
Beteiligung an der knappschaftlichen Rentenversicherung	5,3	5,3	5,4
Zuschüsse zu RV-Beiträgen der in Werkstätten und Integrationsprojekten beschäftigten behinderten Menschen	1,2	1,2	1,3
Erstattung von Aufwendungen der Deutschen Rentenversicherung Bund aufgrund der Überführung von Zusatzversorgungssystemen in die Rentenversicherung in den neuen Ländern (wird zu 60% von den neuen Ländern erstattet)	3,1	3,2	3,3
Sonstiges	0,2	0,2	0,2
Insgesamt	84,3	86,7	91,2

Erläuterungen:

a Rundungsdifferenzen möglich.

b Grundsätzlich – d. h. ohne haushaltsrechtliche Zweckbindung – finanziert durch Erhöhung des allgemeinen Umsatzsteuersatzes von 15 % auf 16 % ab 1. April 1998 und aus dem Aufkommen der seit 1. April 1999 erhobenen Ökosteuer.

Im letzten Jahrzehnt wurden verschiedene Rentenreformen⁷⁵ durchgeführt, die insbesondere darauf abzielten, die Beiträge zu stabilisieren und die Ausgaben der Rentenversicherung zu begrenzen.⁷⁶ Durch das Haushaltsbegleitgesetz 2013 wurde der Bundeszuschuss zur allgemeinen Rentenversicherung um 1 Mrd. Euro im Jahr 2013 und um jeweils 1,25 Mrd. Euro in den Jahren 2014 bis 2016 gekürzt.

Zu Mehrausgaben führen demgegenüber die Maßnahmen nach dem jüngsten Rentenpaket, das im Gesetz über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungsgesetz) vom 23. Juni 2014 normiert wurde.⁷⁷ Dies gilt vor allem für die sogenannte Mütterrente und die abschlagsfreie Rente ab 63.⁷⁸ Die für den Zeitraum 2015 bis 2030 ausgewiesenen Mehrausgaben belaufen sich auf 9,0 bis 11,0 Mrd. Euro – davon allein 8,4 bis 9,2 Mrd. Euro für Mütterrente und Rente ab 63.⁷⁹

Der Bund hat sich verpflichtet, den allgemeinen Bundeszuschuss in den Jahren 2019 bis 2022 jeweils um 500 Mio. Euro zu erhöhen. Damit beteiligt er sich an der langfristigen Bewältigung der demografischen Entwicklung und der Finanzierung der nicht beitragsgedeckten Leistungen einschließlich der Leistungen für Kindererziehung.⁸⁰ Auch unter Einbeziehung dieser Mittelaufstockung bleiben die Bundesleistungen deutlich unter den Mehrbelastungen aufgrund der Mütterrente und der Rente ab 63. Vor diesem Hintergrund wird eine vollständige Übernahme insbesondere der finanziellen Aufwendungen für die Mütterrente u. a. vom Sozialbeirat gefordert, da diese gesamtgesellschaftlich begründet und eine versicherungsfremde Leistung sei.⁸¹ Zur Finanzierung wurde durch das Beitragssatzgesetz 2014 der Beitragssatz zur allgemeinen Rentenversicherung auf 18,9 % festgeschrieben, der ansonsten auf 18,3 % hätte abgesenkt werden müssen. Dies führte zu einer weiteren Erhöhung des Bundeszuschusses um rund 1,5 Mrd. Euro. Die Diskussion um gesamtgesellschaftlich begründete und versicherungsfremde Leistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung dürfte spätestens dann an Dynamik gewinnen, wenn sich ihre finanzielle Situation verschlechtern sollte.

75 Insbesondere Altersvermögensgesetz und -ergänzungsgesetz 2000/2001 u. a. mit der Anpassung der Alters- und Hinterbliebenenrenten, Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz 2004 u. a. mit der Einführung des sog. Nachhaltigkeitsfaktors und Anhebung der Altersgrenzen für den Renteneintritt, Rentenversicherungs-Altersgrenzenanpassungsgesetz 2007 insbesondere mit der Einführung einer Regelaltersgrenze von 67 Jahren.

76 Im Einzelnen: Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2011, Bundestagsdrucksache 17/7600 Nr. 2.4.3.

77 BGBl. I 2014 S. 787 ff.

78 Zur grundlegenden Kritik an diesen beiden Maßnahmen: Jahresgutachten 2014/15 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Bundestagsdrucksache 18/3265, Tz. 561–569.

79 Bericht des Haushaltsausschusses vom 21. Mai 2014 zum Entwurf des RV-Leistungsverbesserungsgesetzes, Bundestagsdrucksache 18/1490; nach Antwort der Bundesregierung „Zwei Jahre nach Inkrafttreten des Rentenpakets“ vom 2. September 2016, Bundestagsdrucksache 18/9513, geht die Bundesregierung davon aus, dass die im Gesetzentwurf genannten Kostenschätzungen nach wie vor zutreffend sind.

80 Artikel 1 Nr. 7 RV-Leistungsverbesserungsgesetz.

81 Dazu: Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2014, Bundestagsdrucksache 18/3387, Tz. 27–29.

2.4.4 Ausgaben für den Arbeitsmarkt⁸²

Die Ausgaben für den Arbeitsmarkt fallen sowohl im Bundeshaushalt als auch im Haushalt der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) an:

- Im Bundeshaushalt 2015 lagen die Arbeitsmarktausgaben bei 33,9 Mrd. Euro (2014: 32,5 Mrd. Euro).
- Die Ausgaben im Haushalt 2015 der Bundesagentur beliefen sich auf 31,4 Mrd. Euro (2014: 32,1 Mrd. Euro).⁸³ Die Einnahmen betrugen 35,2 Mrd. Euro (2014: 33,7 Mrd. Euro).⁸⁴ Die allgemeine Rücklage erhöhte sich damit auf 6,5 Mrd. Euro.

Die Arbeitsmarktausgaben bestimmen sich im Wesentlichen nach den Regelungen des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (Grundsicherung für Arbeitsuchende) sowie des Dritten Buches Sozialgesetzbuch (Arbeitsförderung). Die Gesamtausgaben für diese Leistungen hängen in starkem Maße von der konjunkturellen Entwicklung ab.

2.4.4.1 Bundesagentur für Arbeit

Die Rahmenbedingungen für den Arbeitsmarkt sind nach wie vor gut. Die stabile Arbeitsmarktsituation wirkt sich auf den Haushalt der Bundesagentur positiv aus. Im Jahresdurchschnitt 2015 verminderte sich die Zahl der Arbeitslosen auf 2,79 Millionen Personen gegenüber dem Jahr 2014 (2,9 Millionen). Im Vergleich zum Krisenjahr 2009 mit 3,4 Millionen Arbeitslosen verzeichnet der Arbeitsmarkt eine deutliche Konsolidierung. Für das Jahr 2016 rechnet die Bundesregierung mit einem weiteren Rückgang auf 2,76 Millionen Personen. Erst für das Jahr 2017 wird ein Anstieg der Arbeitslosigkeit durch die Integration von Flüchtlingen prognostiziert (2,87 Millionen Personen). Für das Ende des Projektionszeitraums (2020) werden 3,09 Millionen Arbeitslose zugrunde gelegt. Die Erwerbstätigkeit soll weiter steigen: Für das Jahr 2017 wird ein neuer Höchststand mit 43,9 Millionen erwerbstätiger Personen erwartet.

Die Finanzeinschätzung der Bundesagentur vom Mai 2016 beruht auf den gesamtwirtschaftlichen Eckdaten der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung. Als Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung werden 3,0 % zugrunde gelegt.

- Für das Jahr 2016 rechnet die Bundesagentur mit einem Anstieg der Ausgaben auf 33,8 Mrd. Euro. Die Einnahmen sollen auf 36,4 Mrd. Euro steigen, sodass unter Berücksichtigung einer Zuführung in die Insolvenzgeld- und in die Winterbeschäftigungsrücklage ein Überschuss von 2,4 Mrd. Euro erwartet wird. Die allgemeine Rücklage würde sich danach auf 8,9 Mrd. Euro erhöhen.
- Auch für den Finanzplanungszeitraum geht die Bundesagentur davon aus, dass die Einnahmen in ihrem Haushalt durchgehend über den Ausgaben liegen. Als Folge hiervon soll die Rücklage auf 22,2 Mrd. Euro zum Jahresende 2020 anwachsen.

⁸² Vgl. Bemerkung zur Entwicklung des Einzelplans 11 Nr. 27.

⁸³ Einschließlich der Verwaltungskosten für Aufgaben nach dem SGB II, die aus dem Bundeshaushalt erstattet werden.

⁸⁴ Insbesondere Beitragseinnahmen (2015: 29,9 Mrd. Euro) sowie Beteiligungen, Zuschüsse und Erstattungen aus dem Bundeshaushalt.

2.4.4.2 Bundeshaushalt

Die Arbeitsmarktausgaben im Bundeshaushalt bestehen im Wesentlichen aus den Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Hierzu gehören neben dem Arbeitslosengeld II die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit, die Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung sowie die Erstattung der Verwaltungskosten für die Durchführung der Grundsicherung.

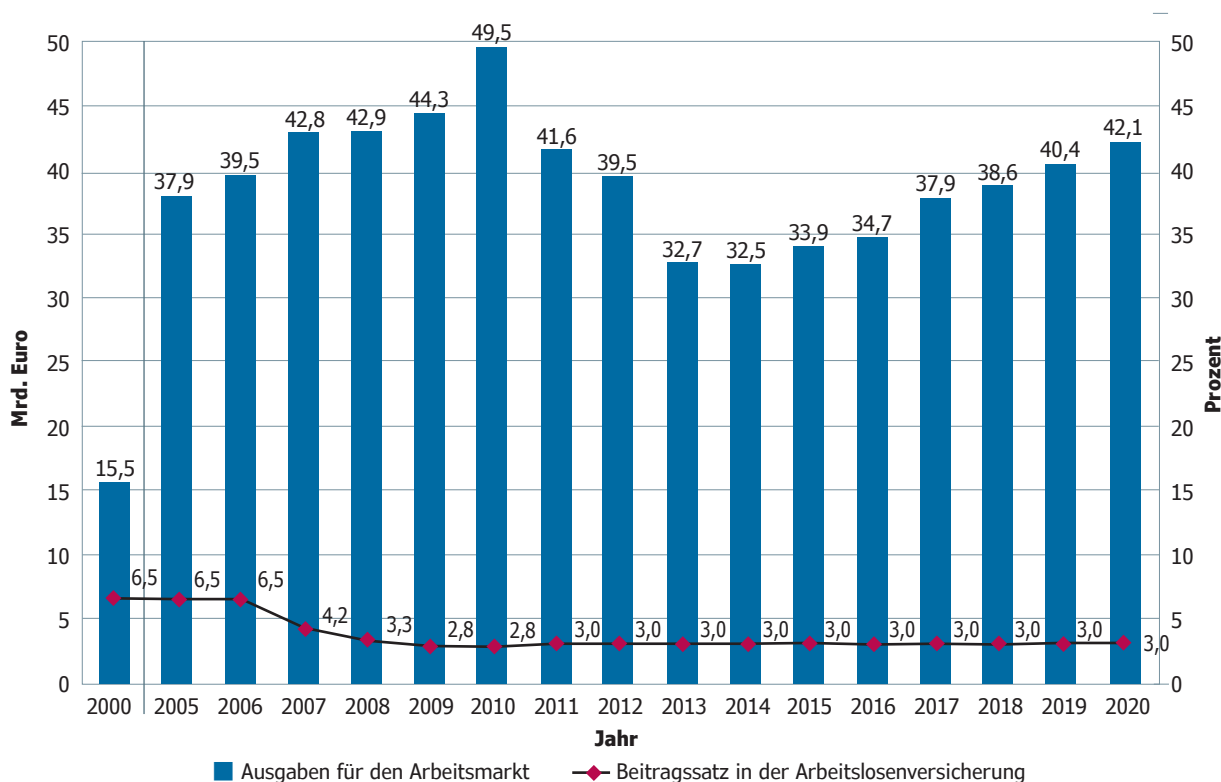
Die Arbeitsmarktausgaben lagen im Haushaltsergebnis 2015 mit 33,9 Mrd. Euro deutlich unter ihrem Höchststand von 49,5 Mrd. Euro im Jahr 2010. Das ist der zweitniedrigste Stand seit der Arbeitsmarktreform des Jahres 2004, mit der u. a. die Grundsicherung für Arbeitsuchende eingeführt wurde. Die positive Einschätzung der mittelfristigen Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung wirkt sich dämpfend auf die weitere Entwicklung der Arbeitsmarktausgaben aus. Zu Entlastungen im Bundeshaushalt führt zudem die seit dem Jahr 2013 weggefallene Bundesbeteiligung an den Kosten der Arbeitsförderung. Dafür hatte der Bund auf die Leistung des Eingliederungsbeitrags durch die Bundesagentur verzichtet.

Im Haushaltsentwurf 2017 steigen die Arbeitsmarktausgaben dagegen deutlich auf 37,9 Mrd. Euro an (Soll 2016: 34,7 Mrd. Euro). Hier schlagen die migrationsbedingten Mehraufwendungen insbesondere beim Arbeitslosengeld II, bei der Bundesbeteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung sowie beim Eingliederungsbudget zu Buche. Im Finanzplanungszeitraum rechnet die Bundesregierung mit einem Anstieg auf 42,1 Mrd. Euro im Jahr 2020 (vgl. Tabelle 2.6 und Abbildung 2.4).

2.4.5 Leistungen an die Gesetzliche Krankenversicherung⁸⁵

Ausgaben im Bundeshaushalt für den Arbeitsmarkt

Abbildung 2.4



In der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) waren im Jahr 2015 rund 70 Millionen Personen als Mitglieder oder Angehörige versichert. Die Ausgaben der GKV stiegen auf 213,7 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 2.8). Die Einnahmen betrugen 212,6 Mrd. Euro. Daraus ergibt sich ein Defizit von 1,1 Mrd. Euro. Mit ihrem Finanzvolumen bildet die GKV nach der Rentenversicherung die finanziell bedeutendste Säule im System der sozialen Sicherung.

In den letzten zehn Jahren (2006 bis 2015) stiegen die Ausgaben um durchschnittlich 4,0 %. Nach einer maßvollen Ausgabenentwicklung in den Jahren 2010 bis 2012 haben sich die Ausgaben zur Mitte der Dekade wieder deutlich erhöht. Die Ausgabendynamik in der GKV zeigt sich durch einen Vergleich mit dem nominalen Wirtschaftswachstum⁸⁶: Dieses lag im gleichen Zeitraum bei durchschnittlich 2,8 %. Auch die Gesamtausgaben des Bundeshaushalts stiegen mit jährlich 1,5 % in geringerem Maße als die GKV-Ausgaben.

⁸⁵ Vgl. Bemerkung zur Entwicklung des Einzelplans 15 Nr. 47.

⁸⁶ Die gesamtstaatliche Wirtschaftsleistung unter Einbeziehung der Preissteigerung.

Größter Posten innerhalb der GKV-Ausgaben waren im Jahr 2015 mit 70,3 Mrd. Euro erneut die Ausgaben für Krankenhausbehandlungen. Danach folgten die Aufwendungen für ärztliche Behandlungen mit 34,9 Mrd. Euro sowie für Arzneimittel mit 34,8 Mrd. Euro. Letztere verzeichneten gegenüber dem Vorjahr einen Anstieg von 4,2 %, nachdem sie bereits im Jahr 2015 um fast 11 % aufgewachsen waren. Für zahnärztliche Behandlungen (einschließlich Zahnersatz) wurden 13,4 Mrd. Euro verausgabt (+3,1 % gegenüber 2014). Die Netto-Verwaltungskosten betrugen 10,4 Mrd. Euro (+3,4 % gegenüber 2014)⁸⁷; dies entspricht wie im Vorjahr 4,9 % der GKV-Gesamtausgaben.

Trotz des Ausgabenanstiegs in der GKV konnten seit dem Jahr 2004 Defizite vermieden bzw. auf geringem Niveau gehalten werden. Der mit der Verwaltung und Verteilung der Einnahmen (Beiträge, Bundeszuschüsse) an die Krankenkassen betraute Gesundheitsfonds wies zum Jahresende 2015 eine Liquiditätsreserve von 10 Mrd. Euro (2014: 12,5 Mrd. Euro) aus. Auch die gesetzlichen Krankenkassen hatten zum Jahresende 2015 Finanzreserven von 14,5 Mrd. Euro (2014: 15,5 Mrd. Euro). Das Finanzpolster in der GKV umfasst damit insgesamt 24,5 Mrd. Euro. Es ist gegenüber den Vorjahren rückläufig (2014: 28 Mrd. Euro; 2013: 30,3 Mrd. Euro).

87 Der nominelle Anstieg ist zum Teil durch einen Sondereffekt – Bildung einer Rückstellung von 250 Mio. Euro durch eine Krankenkasse für künftige Versorgungsbezüge ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter – begründet.

Ausgaben und Einnahmen der GKV sowie Bundeszuschüsse

Tabelle 2.8

Jahr	Ausgaben der GKV	Veränderung gegenüber Vorjahr	Einnahmen der GKV	Saldo der Einnahmen und Ausgaben ^a	Bundeszuschüsse
	in Mrd. Euro	in %	in Mrd. Euro		
2004	140,2		144,3	4,1	1,0
2005	143,8	2,6	145,7	1,7	2,5
2006	148,0	2,9	149,9	1,9	4,2
2007	153,9	4,0	156,1	1,7	2,5
2008	160,9	4,5	162,5	1,6	2,5
2009	170,8	6,2	172,2	1,4	7,2
2010	176,0	3,0	175,6	-0,4	15,7
2011	179,6	2,0	183,8	4,2	15,3
2012	184,3	2,6	189,7	5,4	14,0
2013	194,5	5,5	195,9	1,4	11,5
2014	205,5	5,7	204,2	-1,3	10,5
2015	213,7	4,0	212,6	-1,1	11,5
2016					14,0
2017					14,5
2018					14,5
2019					14,5
2020					14,5
Durchschnittlicher jährlicher Anstieg 2006–2015	6,6	4,0	6,3		
Summe Zuschüsse (2006–2015)					94,9
Summe Zuschüsse (2016–2020)					72,0

Erläuterung:

a Ohne Korrektur der Salden aus dem Risikostrukturausgleich.

Quelle: Kennzahlen für die Gesetzliche Krankenversicherung (KF16Bund), Stand: Juni 2016.

Zur finanziellen Unterstützung erhält die GKV aus dem Bundeshaushalt seit dem Jahr 2004 in steigendem Umfang Zuschüsse, die sich im Zeitraum 2006 bis 2015 auf 94,9 Mrd. Euro summiert haben (vgl. Tabelle 2.8). Die gesetzlichen Vorgaben für die Höhe des Bundeszuschusses sind mehrfach geändert worden:

- Durch das Gesetz zur Modernisierung der Gesetzlichen Krankenversicherung stieg der Zuschuss von 1,0 Mrd. Euro im Jahr 2004 auf 4,2 Mrd. Euro im Jahr 2006.

- Im Jahr 2007 wurde mit dem Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs in der gesetzlichen Krankenversicherung eine langfristige Finanzierungsverpflichtung des Bundes gesetzlich festgeschrieben. Danach sollten die Bundeszuschüsse ab dem Jahr 2009 um jährlich 1,5 Mrd. Euro bis auf 14 Mrd. Euro im Jahr 2016 steigen.
- Im Frühjahr 2009 wurde durch das Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland u. a. der Bundeszuschuss an die GKV⁸⁸ über den neu errichteten und vom Bundesversicherungsamt verwalteten Gesundheitsfonds deutlich erhöht.
- In den Haushalten 2010 und 2011 wurden außer den bereits vorgesehenen Zuschüssen zusätzliche Bundeszuschüsse zur finanziellen Stabilisierung der GKV geleistet.
- Durch die Haushaltsbegleitgesetze 2013 und 2014 wurde der Bundeszuschuss für die Jahre 2013 bis 2015 abgesenkt.

Nach dem Haushaltsentwurf 2017 soll er von 14,0 Mrd. Euro (2016) auf 14,5 Mrd. Euro steigen und im Finanzplanungszeitraum auf diesem Niveau verharren. In den Jahren 2016 bis 2020 sind 72,0 Mrd. Euro für die finanzielle Unterstützung der GKV vorgesehen (vgl. Tabelle 2.8). Die Leistungen des Bundes an die GKV bilden – ähnlich den Leistungen an die Rentenversicherung – ein tendenziell steigendes Risiko für den Bund.

Mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Finanzstruktur und der Qualität in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Finanzstruktur- und Qualitäts-Weiterentwicklungsgesetz) wurde der allgemeine Beitragssatz zur GKV von 15,5 % auf 14,6 % gesenkt. Seit Anfang 2015 kann jede Krankenkasse einen individuellen einkommensabhängigen Zusatzbeitrag erheben. Die Ausgaben im Arzneimittelbereich sollten u. a. durch das 13. und 14. SGB V-Änderungsgesetz (SGB V – Fünftes Buch Sozialgesetzbuch) weiter begrenzt werden.⁸⁹ Ungeachtet dieser Konsolidierungsversuche ist bei den Arzneimittelausgaben ein deutlicher Anstieg zu verzeichnen um fast 16 % innerhalb von nur drei Jahren (2013 bis 2015).

Aktuell stellt die medizinische Versorgung der Asylsuchenden und Flüchtlinge eine besondere Herausforderung für die GKV dar. So hat die Bundesregierung Anfang August 2016 beschlossen, dass die gesetzlichen Krankenkassen im Jahr 2017 aus der Liquiditätsreserve des Gesundheitsfonds einmalig einen Zuschuss von 1,5 Mrd. Euro erhalten. Die Mittel sollen überwiegend für die gesundheitliche Versorgung von Asylberechtigten sowie daneben für den Aufbau der sogenannten Telematikinfrastruktur eingesetzt werden.⁹⁰ Langfristig gesehen dürften aufgrund der demografischen Entwicklung die GKV-Ausgaben weiter steigen. Der Finanzierungsdruck auf den Bundeshaushalt wird daher zunehmen.

⁸⁸ § 221 Absatz 1 SGB V.

⁸⁹ Bestandteil ist die Verlängerung des Preismoratoriums für Nicht-Festbetragsarzneimittel bis Ende 2017 und die Anhebung des gesetzlichen Herstellerrabatts im Vergleich zum geltenden Recht von 6 auf 7 %. Hierdurch sollen sich für die GKV jährliche Einsparungen von rd. 0,65 Mrd. Euro ergeben.

⁹⁰ Gesetzentwurf zur Weiterentwicklung der Versorgung und der Vergütung für psychiatrische und psychosomatische Leistungen (PsychVVG), Begründung zu Artikel 5: Änderung des Fünftes Buches Sozialgesetzbuch (SGB V), Nr. 13: Änderung § 271 Absatz 2 S. 4 SGB V – Gesundheitsfonds, Bundestagsdrucksache 18/9528 vom 5. September 2016.

2.4.6 Zinsausgaben⁹¹

Im Haushaltsentwurf 2017 sind für Zinsausgaben 19,3 Mrd. Euro veranschlagt. Dieser Ansatz liegt um fast 22 Mrd. Euro und damit mehr als die Hälfte unter dem Höchststand von 41,1 Mrd. Euro im Jahr 1999. Nach der Finanzplanung sollen die Zinsausgaben auf 21,9 Mrd. Euro im Jahr 2020 leicht ansteigen (vgl. Abbildung 2.5).

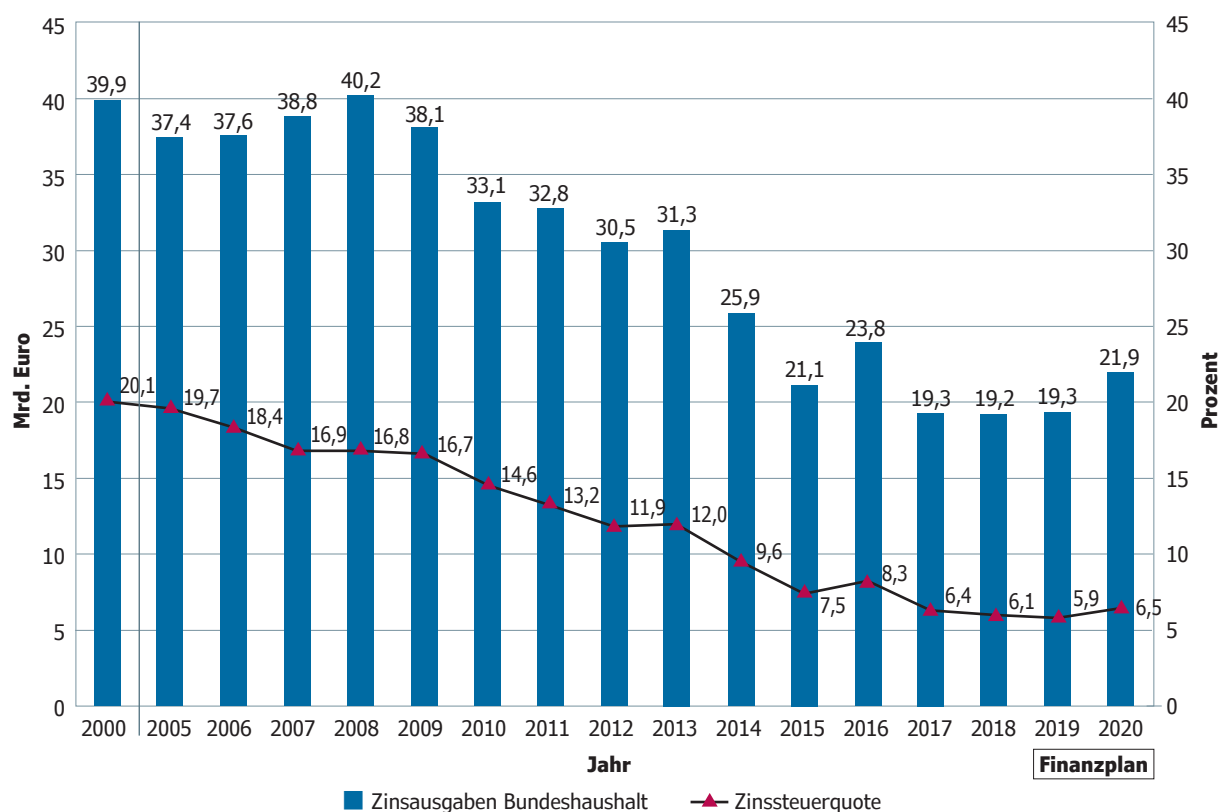
Trotz steigender Bundesschuld sind die Zinsausgaben seit dem Jahr 2008 (40,2 Mrd. Euro) deutlich rückläufig. Dies ist darauf zurückzuführen, dass sich die Refinanzierungsbedingungen für den Bund fortwährend verbessert haben. So ist die Rendite der Bruttokreditaufnahme des Bundes von 5,0 % im Jahr 2000 über 3,8 % im Jahr 2008 auf ein Rekordtief von 0,2 % im Jahr 2015 gesunken.⁹² Insbesondere seit dem Jahr 2007 (4,09 %) hat sich die Rendite – vor allem als Folge der Finanzmarkt- und Staatsschuldenkrise – rapide verringert. Dem Bund kommt dabei zugute, dass seine Staatsanleihen im Euroraum nach wie vor die Referenz für die Renditen anderer Länder bilden.

⁹¹ Dazu: Bemerkung zur Entwicklung des Einzelplans 32 Nr. 58.

⁹² Bericht des BMF über die Kreditaufnahme des Bundes im Jahr 2015, Tabelle 11.

Entwicklung der Zinsausgaben und Zinssteuerquote

Abbildung 2.5



Erläuterung:

Zinsausgaben einschließlich Bundeszuschüsse für Zinszahlungen der in die Bundesschuld nichtintegrierten Sondervermögen; ohne Zinsausgaben von Sondervermögen mit Kreditermächtigung.

Für den Finanzplanungszeitraum bis 2020 geht die Bundesregierung davon aus, dass das niedrige Zinsniveau für Bundeswertpapiere allenfalls geringfügig ansteigen wird. In den Planungen der letzten Jahre wurden die Schätzansätze für die Zinsausgaben bereits erheblich abgesenkt. Bei der Fortschreibung der letzten fünf Finanzpläne wurden sie um insgesamt 103,5 Mrd. Euro für die Haushaltsjahre 2014 bis 2019 verringert (vgl. Tabelle 2.9).

Allein der Haushaltsentwurf 2017 weist gegenüber den Finanzplänen der letzten fünf Jahre eine Entlastung von 14,9 Mrd. Euro aus (vgl. Tabelle 2.9). Gegenüber dem Finanzplan 2015 bis 2019 beträgt der Entlastungseffekt immerhin noch 3,1 Mrd. Euro, obwohl bereits bei den vorhergehenden Fortschreibungen deutliche Korrekturen nach unten vorgenommen worden sind. Insgesamt wurden die Schätzansätze im neuen Finanzplan für die Jahre 2017 bis 2019 gegenüber dem bisherigen Finanzplan nochmals um 17,4 Mrd. Euro⁹³ verringert. Die gegenüber früheren Planungsansätzen zu verzeichnenden Zinsentlastungen setzen sich damit fort.

93 Für 2017: 3,1 Mrd. Euro, für 2018: 6,4 Mrd. Euro und für 2019: 7,9 Mrd. Euro.

Auf der Ausgabenseite tragen die niedrigen Zinsansätze zu den günstigen Eckwerten des Bundeshaushalts im Finanzplanungszeitraum entscheidend bei. Sie ermöglichen es, Mehrausgaben ohne Konsolidierungsmaßnahmen an anderer Stelle zu schultern (vgl. Tabelle 2.1).

Zinsausgaben in der Haushalts- und Finanzplanung

Tabelle 2.9

Zinsausgaben	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2014–2019
	in Mrd. Euro							
Finanzplan bis 2015	46,0	49,1						
Finanzplan bis 2016	34,4	37,4	41,2					
Finanzplan bis 2017	27,7	31,3	32,5	34,2				
Ist 2014, Soll 2015, Finanzplan bis 2018	25,9	21,3	30,0	31,8	34,4			
Ist 2015, Soll 2016, Finanzplan bis 2019		21,1	23,8	22,4	25,6	27,2		
Haushaltsentwurf 2017, Finanzplan bis 2020				19,3	19,2	19,3	21,9	
Absenkung gegenüber Fpl. 2015	20,1	28,0						
Absenkung gegenüber Fpl. 2016	8,5	16,3	17,4					
Absenkung gegenüber Fpl. 2017	1,8	10,2	8,7	14,9				
Absenkung gegenüber Fpl. 2018		0,2	6,2	12,5	15,2			
Absenkung gegenüber Fpl. 2019				3,1	6,4	7,9		
Entlastung für Haushaltsjahre 2014 bis 2019	20,1	28,0	17,4	14,9	15,2	7,9		103,5

Sollte das Zinsniveau auf mittelfristige Sicht wieder steigen, würde dies angesichts der hohen jährlichen Bruttokreditaufnahmen (vgl. Nr. 2.6.2) relativ schnell und spürbar die Zinslast des Bundes beeinflussen. Dies zeigt folgende Modellrechnung: Die Durchschnittsrendite der Bruttokreditaufnahme der letzten zehn Jahre lag bei 1,8 % (2006 bis 2015). Der durchschnittliche Zinssatz des Jahres 2015 für Bundeswertpapiere betrug 0,2 %. Bei einer durchschnittlichen jährlichen Bruttokreditaufnahme von 190 Mrd. Euro ergäbe sich damit rechnerisch ein jährlicher Zinsmehraufwand von rund 3 Mrd. Euro (1,6 % von 190 Mrd. Euro). Im Ansatz für das Finanzplanungsjahr 2020 ist ein Zinsanstieg in dieser Größenordnung berücksichtigt (vgl. Abbildung 2.5).

Der in den letzten Jahren zu verzeichnende Rückgang der Zinssteuerquote (Verhältnis der Zinsausgaben zu den Steuereinnahmen) setzt sich fort (vgl. Abbildung 2.5). Nach dem Haushaltsentwurf 2017 soll die Quote bei 6,4 % liegen (2016: 8,3 %). Nach dem Finanzplan soll sie im Haushaltsjahr 2019 mit 5,9 % ihren niedrigsten Stand erreichen – fast so tief wie vor 40 Jahren (1976: 5,6 %).

Außerhalb des Bundeshaushalts bestehen im Zusammenhang mit den Kreditaufnahmen der beiden Sondervermögen „Finanzmarktstabilisierungsfonds“ (FMS) und „Investitions- und Tilgungsfonds“ (ITF) geringe Zinslasten:

- (1) Der FMS (vgl. Nr. 1.12.2) unterstützt seit dem Haushaltsjahr 2008 Finanzinstitute durch Kapitalhilfen, die er seinerseits kreditfinanziert. Sie belaufen sich zur Jahresmitte 2016 auf 14,6 Mrd. Euro.⁹⁴ Hinzu kommen Zahlungen an die Abwicklungsanstalt FMS Wertmanagement von insgesamt 9,3 Mrd. Euro aus der bestehenden Verlustausgleichsverpflichtung. Den Zinsausgaben (2015: 0,3 Mrd. Euro) stehen Einnahmen aus Stützungsmaßnahmen (2015: 0,1 Mrd. Euro) gegenüber.
- (2) Der ITF (vgl. Nr. 1.12.1) wies zum Jahresende 2015 Schulden von 21,0 Mrd. Euro aus. Unter Berücksichtigung der geleisteten Tilgungen ergibt sich ein Kreditbestand von 18,3 Mrd. Euro. Seit dem Jahr 2012 erbringt der ITF nur noch Zahlungen für den Schuldendienst. Im Jahr 2015 beliefen sich die Zinsausgaben auf 0,3 Mrd. Euro. Wie sich die Zinslast des ITF in den Folgejahren entwickelt, hängt vom Schuldenabbau und vom künftigen Zinsniveau ab. Weitere Tilgungen aus dem Bundesbankgewinn und eventuellen Haushaltsüberschüssen sind allerdings nach § 6 Absätze 9 und 11 des Entwurfs des Haushaltsgesetzes 2017 nicht vorgesehen. Diese sollen stattdessen vollständig in die Rücklage zur Finanzierung von flüchtlingsbedingten Leistungen⁹⁵ fließen.

2.5 Einnahmenentwicklung und -struktur

Die Einnahmen im Bundeshaushalt setzen sich aus folgenden Blöcken zusammen (vgl. Tabelle 2.10):

- Steuereinnahmen,
- sonstigen Einnahmen, zu denen im Wesentlichen Verwaltungseinnahmen einschließlich Gebühreneinnahmen, Beteiligungserlöse, Rückflüsse aus Darlehen und Gewährleistungen, Gewinnabführungen der Deutschen Bundesbank, Abführungen der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben sowie Münzeinnahmen gehören und
- Einnahmen aus der Nettokreditaufnahme.

⁹⁴ Von den Kapitalmaßnahmen zugunsten der Hypo Real Estate von 7,6 Mrd. Euro sind 3,7 Mrd. Euro der FMS-Wertmanagement wirtschaftlich zurechenbar. Der Rest entfällt auf die Hypo Real Estate-Gruppe (2,7 Mrd. Euro) und die Depfa Bank (1,2 Mrd. Euro).

⁹⁵ Kapitel 6002 Titel 919 01.

Wesentliche Einnahmeblöcke im Bundeshaushalt

Tabelle 2.10

Jahr	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Einnahmen												Soll	HHE	Finanzplan		
Steuereinnahmen	190,2	203,9	230,0	239,2	227,8	226,2	248,1	256,1	259,8	270,8	281,7	288,1	301,8	315,5	327,9	339,4
Sonstige Einnahmen	38,5	29,2	26,1	31,5	30,2	33,4	30,8	28,2	25,9	24,7	29,7	22,7	21,8	22,6	23,5	23,8
darunter:																
▪ Münzeinnahmen	0,2	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
▪ Kapitalvermögen ^a	8,9	0,8	4,5	5,6	2,0	2,2	2,6	3,5	4,3	1,0	1,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
▪ Wirtschaftliche Tätigkeit ^b	1,4	3,8	4,3	4,6	4,5	4,4	5,0	4,6	4,9	6,9	7,0	5,8	5,8	5,8	5,8	5,8
darunter:																
▪ Bundesbankgewinn ^c	0,7	2,9	3,5	3,5	6,3	3,5	2,2	0,6	0,7	2,5	3,0	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
▪ Darlehen, Gewährleistungen ^d	11,5	8,6	2,2	3,0	2,4	2,1	3,1	1,7	1,7	1,8	1,3	1,6	1,8	1,9	1,9	1,9
▪ BA-Eingliederungsbeitrag	4,6	3,3	1,9	5,0	4,9	5,3	4,5	3,8	-0,2	-	-	-	-	-	-	-
▪ Lfd. Einnahmen ^e	5,4	5,6	6,0	6,4	7,4	12,4	8,3	7,7	8,1	7,8	11,3	8,3	8,4	9,2	10,1	10,1
Entnahme aus Rücklage												6,1	6,7			
Globale Mindereinnahme													-1,7	-7,0	-8,1	-13,9
Nettokreditaufnahme	31,2	27,9	14,3	11,5	34,1	44,0	17,3	22,5	22,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Gesamteinnahmen	259,9	261,0	270,4	282,3	292,3	303,7	296,2	306,8	307,8	295,5	311,4	316,9	328,7	331,1	343,3	349,3

Erläuterungen:

a Kapitel 6002, Titel 133 01; ab 2011: Ohne Einnahmen aus Dividendenzahlungen bundeseigener Unternehmen.

b Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen; Mieten und Pachten; Abführung der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben.

c 2009: Einschließlich des für die Tilgung des Erblastentilgungsfonds nicht mehr benötigten Gewinnanteils.

d Rückflüsse aus Darlehen; Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen.

e Insbesondere Verwaltungseinnahmen aus Gebühren und Entgelten; 2010 und 2015: einschließlich Mobilfunkerlöse.

2.5.1 Steuereinnahmen⁹⁶

2.5.1.1 Entwicklung der Steuereinnahmen

Nachdem das Steueraufkommen bis zum Jahr 2011 erheblichen Schwankungen unterlag, steigt es seitdem stetig an (vgl. Abbildung 2.6):

- (1) Nach einem Anstieg in den 1990er-Jahren ging das Steueraufkommen des Bundes bis zum Jahr 2004 auf 187,0 Mrd. Euro zurück. Hierfür ursächlich waren vor allem die ungünstige wirtschaftliche Entwicklung sowie die seit dem Jahr 2000 umgesetzten steuerlichen Entlastungsmaßnahmen.⁹⁷
- (2) Der Wirtschaftsaufschwung sowie eine Reihe steuerlicher Reformmaßnahmen⁹⁸ führten dazu, dass das Steueraufkommen des Bundes innerhalb einer kurzen Zeitspanne auf 239,2 Mrd. Euro (2008) stieg.
- (3) Als Folge der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise sowie einer Reihe von Steuerentlastungsmaßnahmen⁹⁹ sanken die Steuereinnahmen auf 227,8 Mrd. Euro (2009) und 226,2 Mrd. Euro (2010).
- (4) Seit dem Haushaltsjahr 2011 wächst das Steueraufkommen kräftig an. Die Steuereinnahmen des Jahres 2015 lagen mit 281,7 Mrd. Euro um rund ein Viertel über denen des Jahres 2010. Im Haushalt 2016 sind 288,1 Mrd. Euro veranschlagt.
- (5) Im Haushaltsentwurf 2017 und im Finanzplan bis 2020 rechnet die Bundesregierung auf Grundlage der Mai-Steuerschätzung mit weiter steigenden Steuereinnahmen bis zu 339,4 Mrd. Euro. Dies würde einem Anstieg im Finanzplanungszeitraum (2016 bis 2020) von fast 18 % entsprechen. Gegenüber dem Steueraufkommen nach dem letzten „Steuereinbruch“ im Jahr 2010 läge der Anstieg sogar bei 113 Mrd. Euro bzw. 50 %. Dies entspricht einer jahresdurchschnittlichen Steigerung von 4,1 %. Solche über einen langen Zeitraum stetig wachsende Steuereinnahmen hatte der Bundeshaushalt zuletzt in den 1980er-Jahren, allerdings bei einer höheren Preissteigerungsrate.¹⁰⁰

⁹⁶ Dazu: Bemerkung zur Entwicklung des Einzelplans 60 Nr. 59.

⁹⁷ Steuerentlastungsgesetz, Gesetze zur Reform der Unternehmensbesteuerung, Familienförderungsgesetze.

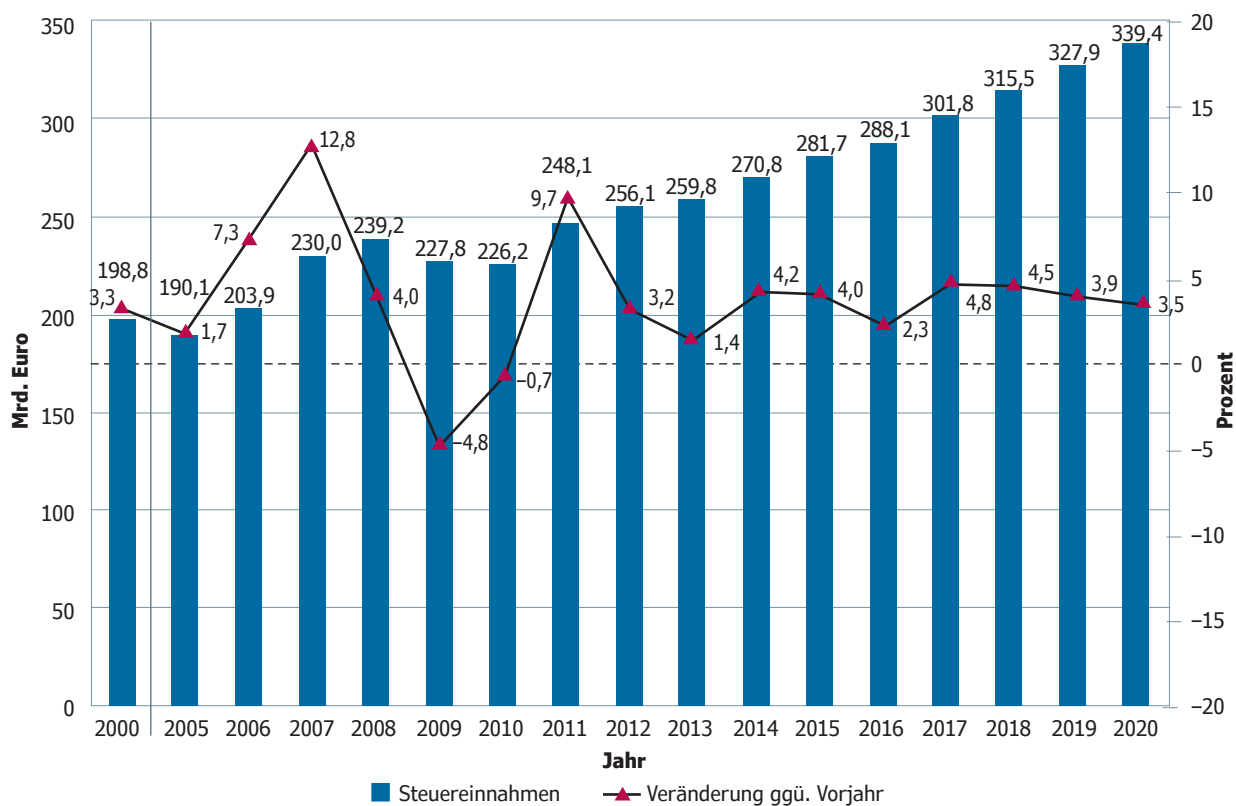
⁹⁸ Gesetz zur Abschaffung der Eigenheimzulage, Erhöhung des allgemeinen Umsatzsteuersatzes und des Regelsatzes der Versicherungssteuer um jeweils drei Prozentpunkte im Haushaltsbegleitgesetz 2006, (wieder zurückgenommene) Beschränkung der Entfernungspauschale, Absenkung des Sparer-Freibetrags im Steueränderungsgesetz 2007 sowie Abbau der Subventionierung der Biokraftstoffe im Biokraftstoffquotengesetz.

⁹⁹ Gesetz zur Umsetzung steuerrechtlicher Regelungen des Maßnahmenpakets „Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung“ (Konjunkturpaket I), Gesetz zur Förderung von Familien und haushaltsnahen Dienstleistungen (Familienleistungsgesetz), Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland (Konjunkturpaket II), Gesetz zur Fortführung der Gesetzeslage 2006 bei der Entfernungspauschale, Bürgerentlastungsgesetz Krankenversicherung, Wachstumsbeschleunigungsgesetz; dazu: Bemerkungen 2010, Bundestagsdrucksache 17/3650 Nr. 2.5.2.

¹⁰⁰ Im Zeitraum 1981 bis 1989 betrug der Anstieg der Steuereinnahmen des Bundes 37,5 % bei einer durchschnittlichen jährlichen Preissteigerungsrate von 2,6 %. Im Zeitraum 2011 bis 2020 liegt der Anstieg der Verbraucherpreise unter Einbeziehung der gesamtwirtschaftlichen Projektionen der Bundesregierung bei durchschnittlich 1,4 %.

Entwicklung der Steuereinnahmen

Abbildung 2.6



2.5.1.2 Ergebnisse der Steuerschätzung

Nach dem Ergebnis der Steuerschätzung vom Mai 2016 wird für alle staatlichen Ebenen eine Fortsetzung des Anstiegs des Steueraufkommens bis zum Jahr 2020 erwartet. Es soll danach von 691,2 Mrd. Euro im Jahr 2016 bis auf 808,1 Mrd. Euro im Jahr 2020 wachsen. Dies entspricht einem durchschnittlichen jährlichen Aufwuchs von rund 29 Mrd. Euro (4,0 %). Die Ergebnisse der Steuerschätzung vom November 2015 werden damit noch um 6 bis 13 Mrd. Euro jährlich übertroffen:

- Für Bund, Länder und Gemeinden rechnet der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ in den Jahren 2016 und 2017 mit Mehreinnahmen von insgesamt 11,7 Mrd. Euro.
- Für die Jahre 2018 bis 2020 wird ein Anstieg gegenüber der November-Schätzung 2015 von 32,0 Mrd. Euro prognostiziert.
- Für die EU-Abführungen ergeben die Schätzungen für die Jahre 2016 bis 2020 mit Mindereinnahmen von 1,4 Mrd. Euro nur geringfügige Veränderungen. Die finanziellen Folgen des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Europäi-

schen Union für den deutschen EU-Beitrag dürften sich frühestens im Jahr 2019 zeigen. Da das Vereinigte Königreich Nettozahler ist (2014/2015: 4,9/11,5 Mrd. Euro)¹⁰¹, könnte sich das Volumen der Nettozahlungen Deutschlands (2014/2015: 15,5/14,3 Mrd. Euro) weiter erhöhen.

Auf die Gebietskörperschaften bezogen verteilen sich die Abweichungen für die Jahre 2016 bis 2020 gegenüber den Schätzergebnissen vom November 2015 wie folgt:

Bund:	+17,1 Mrd. Euro
Länder:	+19,1 Mrd. Euro
Gemeinden:	+7,3 Mrd. Euro
EU:	–1,4 Mrd. Euro
Zusammen:	+42,1 Mrd. Euro

Dabei sind die finanziellen Auswirkungen aufgrund von Steuerrechtsänderungen gegenüber der letzten Steuerschätzung mit –3,3 Mrd. Euro (davon –0,8 Mrd. Euro beim Bund und –2,5 Mrd. Euro bei den Ländern und Gemeinden) für den Zeitraum 2016 bis 2020 eher gering.

Die gesamtwirtschaftlichen Annahmen zum Anstieg des nominalen BIP fallen nach der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung für das Jahr 2016 mit 0,2 Prozentpunkten etwas höher als in der November-Schätzung 2015 aus. Für das Jahr 2017 bleiben die Annahmen unverändert. Bei den für die Steuereinnahmen relevanten Bruttolöhnen und -gehältern wird für das Jahr 2017 im Vergleich zur letzten Schätzung von einem Anstieg von +0,2 Prozentpunkten ausgegangen. Die Unternehmens- und Vermögenseinkommen sollen demgegenüber im Jahr 2017 um 3,4 % steigen; das sind 0,7 Prozentpunkte weniger als bei der letzten Schätzung. Dafür wird mit einem höheren Anstieg in den Folgejahren gerechnet (jeweils 0,4 Prozentpunkte).

Bei der Steuerschätzung werden die Steuervergünstigungen – von Ausnahmen abgesehen¹⁰² – nicht im Einzelnen als Steuermindereinnahmen ausgewiesen. Nach dem 25. Subventionsbericht¹⁰³ belaufen sie sich für das Jahr 2016 auf 30,3 Mrd. Euro; auf den Bund entfallen hiervon 15,4 Mrd. Euro. Die steuerlichen Mindereinnahmen des Bundes bewegen sich damit auf dem Niveau der Vorjahre (2013 und 2015: je 15,4 Mrd. Euro; 2014: 15,3 Mrd. Euro).

101 Angaben der EU-Kommission zu den Nettozahlungen der Mitgliedsstaaten im Zeitraum 2000 bis 2015.

102 In den veröffentlichten Übersichten zur Steuerschätzung finden sich Angaben zu den Mindereinnahmen im Zusammenhang mit dem Kindergeld, der Altersvorsorgezulage („Riester-Förderung“) sowie der auslaufenden Investitionszulage und der Eigenheimzulage.

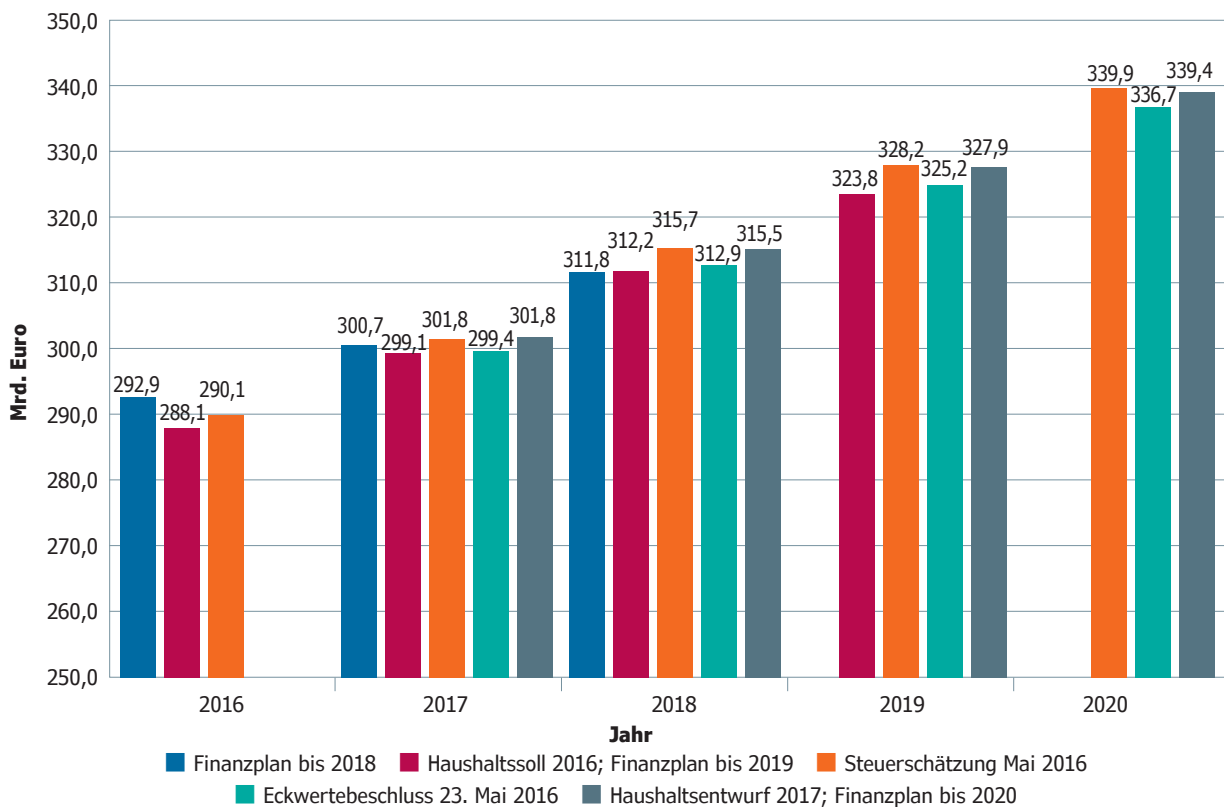
103 Bundestagsdrucksache 18/5940 Übersicht 4 (S. 25) – der Subventionsbericht wird alle zwei Jahre vorgelegt.

Die Ergebnisse der Steuerschätzung fallen gegenüber den Annahmen im Eckwertebeschluss vom 23. März 2016 um insgesamt 11,4 Mrd. Euro höher aus (vgl. Abbildung 2.7). Sie sind fast unverändert in den Haushaltsentwurf 2017 und in den Finanzplan übernommen worden, da die zwischenzeitlich beschlossenen steuerlichen Maßnahmen nur geringe Mindereinnahmen im Finanzplanungszeitraum mit sich bringen (vgl. Nr. 2.3).

Einnahmen aus der erstmals im Jahr 2011 für das Jahr 2014 angestrebten Finanztransaktionssteuer sind im Finanzplan weiterhin nicht enthalten. Die Bundesregierung will sich unabhängig von dem Verzicht auf die Veranschlagung intensiv für eine Einführung dieser Steuer einsetzen.

Steuerschätzungen und geplante Steuereinnahmen

Abbildung 2.7

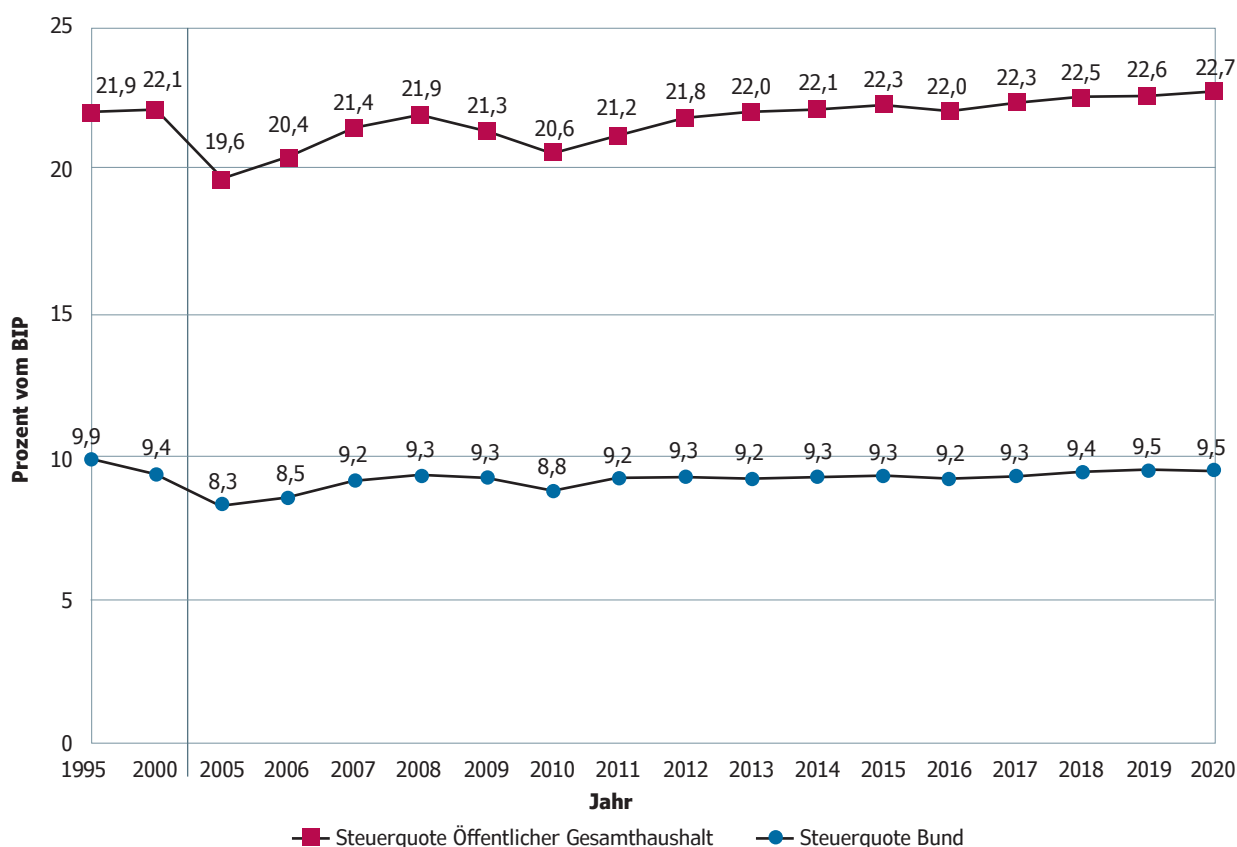


2.5.1.3 Steuerquoten und Steueranteile

Die günstige Einnahmesituation für Bund, Länder und Gemeinden lässt sich auch anhand der Entwicklung des Steueraufkommens in Relation zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ablesen. Die volkswirtschaftliche Steuerquote¹⁰⁴ hat sich gegenüber dem Tiefstand im Jahr 2010 von 20,6 % deutlich erhöht. Nach dem Ergebnis der Steuerschätzung werden die Steuereinnahmen geringfügig schneller als das nominale BIP steigen, sodass die Quote zum Ende des Finanzplanungszeitraums bei 22,7 % liegen dürfte (vgl. Abbildung 2.8). Dies wären 1,7 Prozentpunkte mehr als der Durchschnitt der letzten 20 Jahre (1996 bis 2015) von rund 21 % des BIP.

Steuerquoten der öffentlichen Haushalte

Abbildung 2.8



Erläuterungen:

BIP auf Basis des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 2010; eigene Berechnungen (Steuerquote Bund).

¹⁰⁴ In der Abgrenzung der Finanzstatistik; die Steuerquoten in Abgrenzung des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010) liegen um bis zu gut einem Prozentpunkt höher, da einige steuerliche Abzüge wie das Kindergeld im ESVG nicht als Steuermindereinnahmen, sondern als öffentliche Ausgaben (Transferleistungen) gelten.

Auch die Steuerquote des Bundes ist nach dem Einbruch im Jahr 2010 (8,8 % des BIP) wieder gestiegen. Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums wird mit einem geringen Anstieg auf 9,5 % des BIP gerechnet. Das sind 0,5 Prozentpunkte mehr als der Durchschnitt der letzten 20 Jahre von 9,0 % des BIP. Die Quote von 9,9 % des BIP zur Mitte der 1990er-Jahre wird weiterhin nicht erreicht (vgl. Abbildung 2.8). Dies ist letztlich auch eine Folge der fortwährenden Zugeständnisse des Bundes gegenüber Ländern und Kommunen bei der Steuerverteilung.

Nach der Steuerschätzung wird sich im Vergleich der einzelnen Ebenen (Bund, Länder, Gemeinden, Europäische Union) der Anteil des Bundes am Steueraufkommen von 41,8 % im Jahr 2015 geringfügig um 0,3 Prozentpunkte auf 42,1 % im Jahr 2020 erhöhen. Hierbei sind allerdings die Zugeständnisse des Bundes vom 7. Juli 2016 (vgl. Nr. 2.1.5.3) gegenüber den anderen Gebietskörperschaften bei der Steuerverteilung noch nicht berücksichtigt. Dies gilt auch für mögliche höhere EU-Steuerabführungen aufgrund des angekündigten Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union.

Die übrigen Anteile am Gesamtsteueraufkommen sollen sich bis zum Jahr 2020 wie folgt entwickeln:

- Anteil der Länder: von 39,8 % (2015) auf 39,7 % (2020),
- Anteil der Gemeinden: von 13,8 % auf 13,7 %,
- Anteil der Europäischen Union: von 4,6 % (2015) auf 4,5 % (2020).

2.5.2 Vertikaler Finanzausgleich

2.5.2.1 Volumen

Die Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) haben als Konsequenz der Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab dem Jahr 1995 („Solidarpakt I“) eine erhebliche Größenordnung erlangt. Auf Grundlage des für den Zeitraum bis 2019 geltenden Solidarpaktfortführungsgesetzes („Solidarpakt II“) werden sie auf hohem Niveau fortgeführt (vgl. Abbildung 2.9). Im Bundeshaushalt werden die Zuweisungen als negative Einnahmen veranschlagt. Sie vermindern das zur Haushaltsfinanzierung einsetzbare Steueraufkommen des Bundes entsprechend.

Die BEZ lagen mit 10,2 Mrd. Euro im Ausgleichsjahr 2015 höher als das Finanzvolumen des horizontalen Länderfinanzausgleichs, das 9,6 Mrd. Euro betrug.¹⁰⁵ Der ganz überwiegende Teil der BEZ entfällt auf die neuen Länder und Berlin (2015: 84 %).

¹⁰⁵ Zum Umverteilungsvolumen des horizontalen Länderfinanzausgleichs 2015 im Einzelnen: vgl. BMF, Monatsbericht März 2016, Tabelle 1.

Im Haushaltsentwurf 2017 umfassen die BEZ ein Volumen von 9,1 Mrd. Euro.¹⁰⁶

Sie setzen sich zusammen aus

- (1) den allgemeinen BEZ an leistungsschwache Länder zur Anhebung ihrer Finanzkraft (4,2 Mrd. Euro),

sowie den Sonderbedarfs-BEZ an

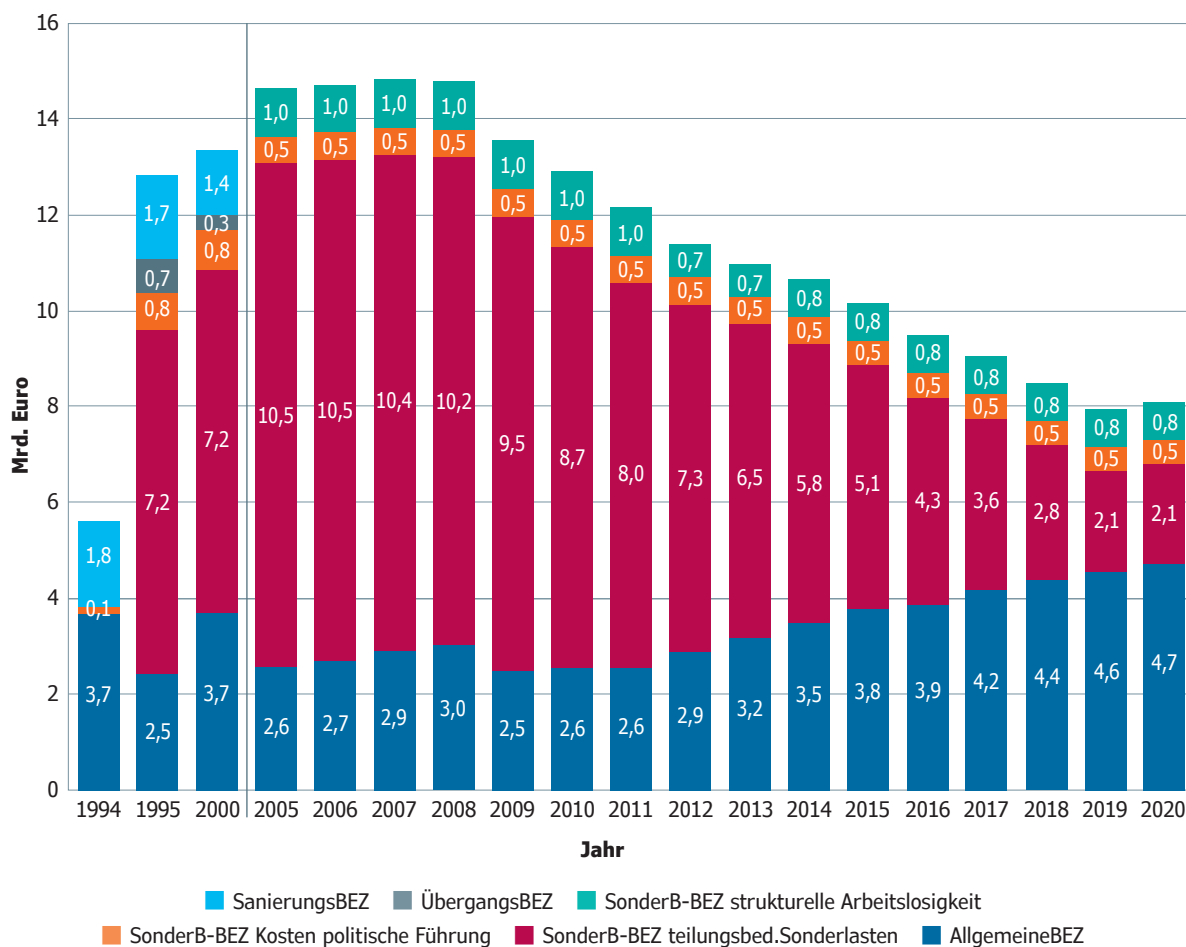
- (2) die neuen Länder und Berlin wegen teilungsbedingter Sonderlasten und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft (3,6 Mrd. Euro),
- (3) zehn „kleinere“ alte und neue Länder wegen überdurchschnittlich hoher Kosten für die politische Führung (0,5 Mrd. Euro) sowie
- (4) die neuen Länder (ohne Berlin) seit dem Jahr 2005 wegen der Kosten struktureller Arbeitslosigkeit (0,8 Mrd. Euro).¹⁰⁷ Sie sollen deren überproportionale Lasten aufgrund der vergleichsweise hohen Langzeitarbeitslosigkeit decken. Hierfür erhält der Bund einen entsprechend höheren Anteil am Umsatzsteueraufkommen.

¹⁰⁶ Auf Basis der Ergebnisse der Steuerschätzung vom Mai 2016.

¹⁰⁷ Nach den Überprüfungen der Sonderbedarfs-BEZ ergibt sich ein Ausgleichsbetrag von 710 Mio. Euro für die Jahre 2012 und 2013 sowie von 777 Mio. Euro ab dem Jahr 2014 – vgl. Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und der Bundeshaushaltsordnung vom 15. Juli 2013, BGBl. I S. 2395. Als nächster Überprüfungstermin ist in § 11 Absatz 3a FAG das Jahr 2016 festgelegt.

Bundesergänzungszuweisungen (BEZ)

Abbildung 2.9



Erläuterung:

In Pos. „Allgemeine BEZ“ sind die sog. Fehlbetrags-BEZ enthalten, die leistungsschwache Länder im Zeitraum 1995 bis 2004 erhielten; Übergangs-BEZ wurden im Zeitraum 1995 bis 2004 an finanzschwache alte Länder gewährt; Sonder-BEZ als Sanierungshilfen erhielten Bremen und das Saarland im Zeitraum 1994 bis 2004.

2020: Angesichts noch fehlender Nachfolgeregelung ist alter Rechtszustand fortgeschrieben (allgemeine BEZ) bzw. Vorjahresbeträge angesetzt (Sonderbedarfs-BEZ).

Quelle: Finanzbericht 2017, Nr. 5.3.2, S. 179 ff. (für Zeitraum bis 2015); Steuerschätzung vom Mai 2016 (für Zeitraum bis 2020).

Seit dem Jahr 2007 sind die BEZ aufgrund der degressiven Ausgestaltung der Sonderbedarfs-BEZ (vgl. Nr. 2.5.2.2) rückläufig. Nach der Steuerschätzung werden im Jahr 2020 im Bundeshaushalt 8,1 Mrd. Euro an BEZ anfallen. Hier wurde der alte Rechtszustand fortgeschrieben bzw. die Vorjahresbeträge angesetzt, da die Bund-Länder-Verhandlungen für eine Neuregelung des Finanzausgleichs ab dem Jahr 2020 noch nicht abgeschlossen sind. Die Länder fordern vom Bund einstimmig eine Aufstockung der BEZ und eine Dynamisierung der Steuerzuweisungen (vgl. Nr. 2.1.5). Vor diesem Hintergrund drohen dem Bundeshaushalt beim vertikalen Finanzausgleich zusätzliche Belastungen.

2.5.2.2 Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen

Auf der Grundlage des Solidarpaktfortführungsgesetzes aus dem Jahr 2001 binden insbesondere die BEZ für die neuen Länder und Berlin weiterhin in einem hohen – wenn auch rückläufigen – Maße Steuereinnahmen des Bundes im Finanzplanungszeitraum. Die aus dem Korb I des Solidarpaktes II¹⁰⁸ zugewiesenen Sonderbedarfs-BEZ „zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft“ belaufen sich im Zeitraum von 2005 bis 2019 auf insgesamt 105,3 Mrd. Euro.

Die neuen Länder und Berlin erhalten die Sonderbedarfs-BEZ wegen teilungsbedingter Sonderlasten nach einem gesetzlich festgelegten Aufteilungsschlüssel. Die Mittel betrugen bis zum Jahr 2006 jährlich gut 10,5 Mrd. Euro und sind seit dem Jahr 2007 degressiv ausgestaltet. Bis zum Jahr 2019 sind die vom Bund zu leistenden Jahresbeträge gesetzlich festgeschrieben. Sie vermindern sich auf 2,1 Mrd. Euro.

Ungeachtet des Rückgangs dieser Sonderbedarfs-BEZ bewegen sich die Verpflichtungen des Bundes auf Basis der Solidarpakte I und II auf hohem Niveau:¹⁰⁹

- Seit dem Jahr 1995 hat der Bund im Solidarpakt I seinen Anteil an der Umsatzsteuer zugunsten der Länder dauerhaft um sieben Prozentpunkte verringert. Im Jahr 2016 entspricht dies 13,6 Mrd. Euro an Mindereinnahmen.¹¹⁰
- Darüber hinaus hat der Bund als Zielgröße zugesagt, aus dem Korb II des Solidarpaktes II gut 51 Mrd. Euro überproportionale Haushaltsleistungen für den Auf- und Ausbau wesentlicher Politikfelder¹¹¹ in den neuen Ländern bis zum Jahr 2019 zu erbringen.
- Nach der Übernahme der Schulden des „Erblastentilgungsfonds“¹¹² und des Fonds „Deutsche Einheit“¹¹³ in die Bundesschuld belasten diese Zins- und Tilgungsleistungen den Bundeshaushalt dauerhaft.

Weitere Ausgaben des Bundes folgen vor allem aus der Mitfinanzierung der Alterssicherung in den neuen Ländern.¹¹⁴

108 Korb I umfasst die in § 11 Absatz 3 FAG gesetzlich fixierten BEZ, die im vertikalen Finanzausgleich gewährt werden.

109 Von 1994 bis 2004 hat der Bund zudem für Sanierungshilfen zugunsten der beiden Länder Bremen und Saarland 15 Mrd. Euro an BEZ geleistet.

110 Berechnungsbasis: Umsatzsteueraufkommen 2016 auf Basis der Steuerschätzung vom Mai 2016 nach Abzug der Vorabfestbeträge für Bund und Gemeinden.

111 Dazu gehören insbesondere Wirtschaft, Verkehr, Wohnungs- und Städtebau, Forschung und Entwicklung, EU-Strukturfondsmittel, ökologische Altlasten und der Sportbereich.

112 Schuldenstand des Erblastentilgungsfonds im Zeitpunkt der Schuldenübernahme (Anfang 1999): 155,9 Mrd. Euro.

113 Schuldenstand des Fonds „Deutsche Einheit“ im Zeitpunkt der Schuldenübernahme (Anfang 2005): 38,7 Mrd. Euro.

114 Bundeshaushalt 2016: Bundeszuschuss an die allgemeine Rentenversicherung in den neuen Ländern von 8,9 Mrd. Euro; sonstige einigungsbedingte Leistungen zugunsten der Rentenversicherung in den neuen Ländern von 1,3 Mrd. Euro (nach Abzug der Ländererstattungen) sowie Unterstützung der geschlossenen Sondersversorgungssysteme in den neuen Ländern von 1,1 Mrd. Euro (nach Abzug der Ländererstattungen).

Der Bund hat die aus dem Rückgang der Sonderbedarfs-BEZ frei werdenden Mittel in seiner Finanzplanung bis 2020 bereits berücksichtigt. Sie dienen dazu, die auf den Bundeshaushalt zukommenden zusätzlichen finanziellen Lasten zumindest teilweise aufzufangen, ohne den erforderlichen Sicherheitsabstand zur Obergrenze für die strukturelle Neuverschuldung verringern oder gar aufgeben zu müssen.

2.5.3 Sonstige Einnahmen

An sonstigen Einnahmen sind im Haushaltsentwurf 2017 zusammen 21,8 Mrd. Euro veranschlagt (vgl. Tabelle 2.10 unter Nr. 2.5). Den größten Einzelposten innerhalb dieser Einnahmen bilden die sogenannten sonstigen laufenden Einnahmen mit 8,4 Mrd. Euro. Dazu zählen die Verwaltungseinnahmen aus Gebühren und Entgelten wie z. B. die Lkw-Maut mit 4,7 Mrd. Euro. Auf Entgelte sowie Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit entfällt der zweithöchste Posten mit 5,8 Mrd. Euro. Hierunter fallen der Bundesanteil am Reingewinn der Deutschen Bundesbank (2,5 Mrd. Euro), die Abführungen der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (2,3 Mrd. Euro) sowie Gewinnabführungen aus Unternehmen, an denen der Bund beteiligt ist (0,5 Mrd. Euro). Die zum Haushaltsausgleich fehlenden Einnahmen sollen durch eine Entnahme von 6,7 Mrd. Euro aus der im Haushalt 2015 gebildeten Rücklage sowie durch Münzeinnahmen von 0,3 Mrd. Euro gewonnen werden.

Die Erlöse aus der Veräußerung von Beteiligungen und der Verwertung von sonstigem Kapitalvermögen des Bundes (Privatisierungseinnahmen) machten in früheren Haushalten einen wesentlichen Teil der sonstigen Einnahmen aus. Der Bund hat sich vor allem seit Mitte der 1990er-Jahre verstärkt von seinen Beteiligungen getrennt. In den letzten zehn Jahren (2006 bis 2015) erreichten die Privatisierungseinnahmen insgesamt 35,3 Mrd. Euro.¹¹⁵ Sie fielen in den Haushaltsjahren sehr unterschiedlich aus (vgl. Tabelle 2.11). Seit dem Jahr 2007 werden unter dem Titel für die Privatisierungseinnahmen auch Rückflüsse aus Darlehen des European Recovery Program (ERP) vereinnahmt. Mit der Neuordnung des ERP-Sondervermögens im Jahr 2007 hatte der Bund die Verbindlichkeiten und Forderungen des ERP übernommen. Es handelt sich um insgesamt 14,1 Mrd. Euro, die weitgehend vereinnahmt sind.

¹¹⁵ Nicht einbezogen in diese Summe sind Einnahmen aus vorzeitigen Rückzahlungen bei Gewährleistungen in den Jahren 2004 bis 2006 (rund 18 Mrd. Euro) sowie aus Verwertungen der Forderungen des Bundes-Pensions-Service für Post und Telekommunikation e. V. (ab 2013: Postbeamtenversorgungskasse) gegen die Postnachfolgeunternehmen in den Jahren 2005 bis 2007 (rund 16 Mrd. Euro).

Sonstige Einnahmen

Tabelle 2.11

	Sonstige Einnahmen	davon: Erlöse aus Beteiligungen und sonst. Kapitalvermögen ^a	
Jahr	in Mrd. Euro		in Prozent der sonst. Einnahmen
2006	29,2	0,8	2,9
2007	26,0	4,5	17,3
2008	31,5	5,6	17,7
2009	30,2	2,0	6,5
2010	33,4	2,2	6,6
2011	30,8	2,6	8,4
2012	28,2	3,5	12,5
2013	25,9	4,3	16,4
2014	24,7	1,0	3,9
2015	29,7	1,2	4,0
2006–2015		27,6	

Erläuterung:

a Kapitel 6002 Titel 133 01; ab 2007: einschließlich Rückflüsse von ERP-Darlehen.

Im Haushaltsentwurf 2017 und im Finanzplan sind keine nennenswerten Einnahmen aus Kapitalveräußerungen mehr vorgesehen. Für die Haushaltsfinanzierung haben sie insoweit keine Bedeutung mehr.

2.6 Verschuldung und Schuldendienst

2.6.1 Schulden des Bundes und seiner Extrahaushalte

Die Schulden des Bundes setzen sich aus den Schulden des Kernhaushalts und der Extrahaushalte des Bundes zusammen. Zu den Extrahaushalten mit einem hohen Schuldenvolumen gehören insbesondere der FMS, der ITF, die Postbeamtenversorgungskasse sowie die FMS Wertmanagement.

Zum Jahresende 2015 betrug die Gesamtverschuldung des Bundes beim nicht-öffentlichen Bereich¹¹⁶ 1 265,0 Mrd. Euro (2014: 1 289,9 Mrd. Euro; vgl. Abbildung 2.10).¹¹⁷ Der Schuldenstand hat sich damit gegenüber der Verschuldung,

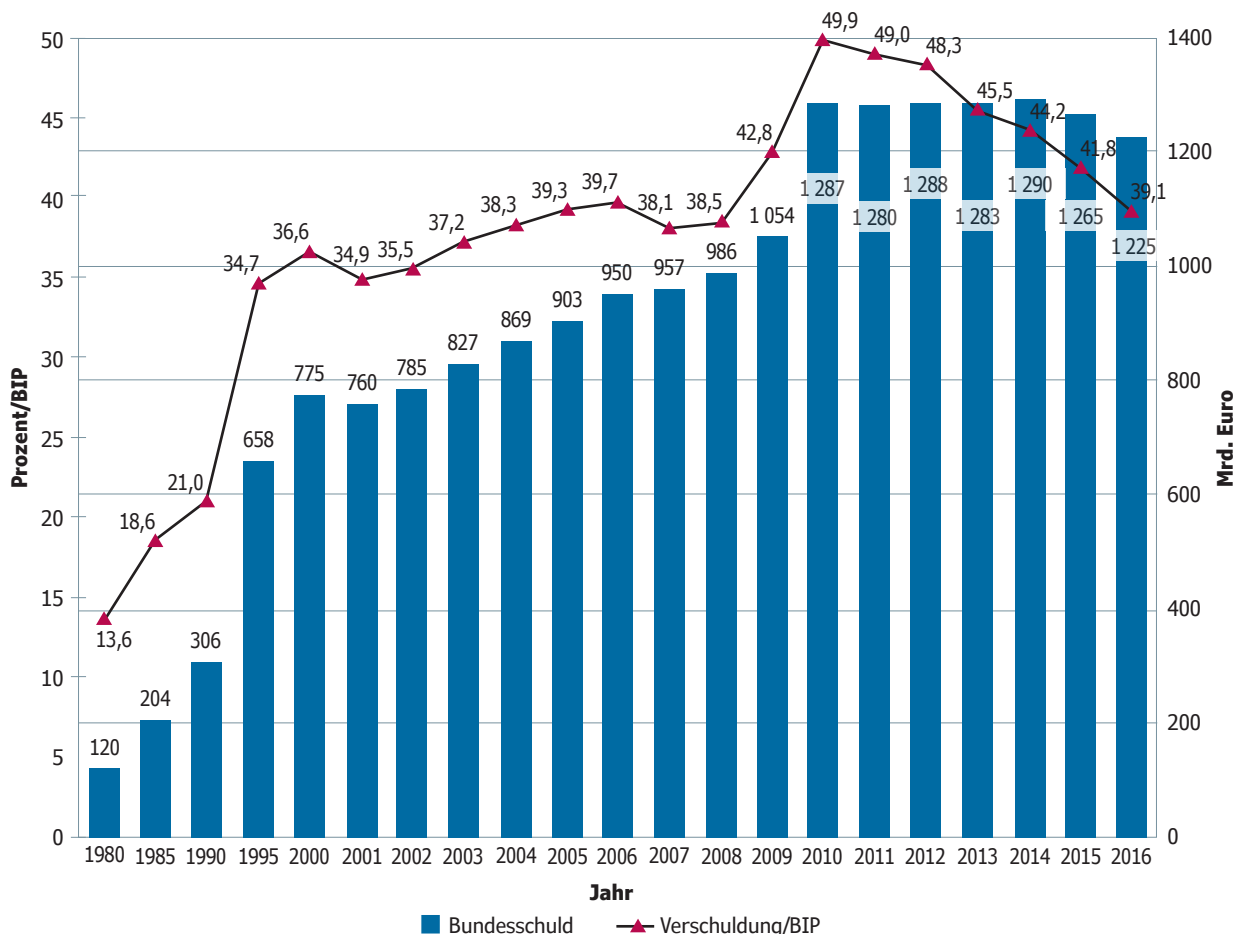
¹¹⁶ Dazu zählen alle Wertpapiersschulden, Kassenkredite und Kredite beim nicht-öffentlichen Bereich (insb. bei Kreditinstituten) – vgl. Statistisches Bundesamt, Schulden der öffentlichen Haushalte 2015, Fachserie 14, Reihe 5, Methodische Hinweise Nr. 3.1 und Nr. 4.

¹¹⁷ Statistisches Bundesamt, Schulden der öffentlichen Haushalte 2015, Fachserie 14, Reihe 5, Tabelle 1.1.1.

die zu Beginn der 1990er-Jahre bestand (Ende 1989: 254 Mrd. Euro), etwa verfünffacht.

Verschuldung des Bundes und seiner Extrahaushalte

Abbildung 2.10



Erläuterung:

Wegen statistischer Revisionen und neuer begrifflicher Abgrenzungen vor allem in den Jahren 2006 und 2010 sind die Werte zurückliegender Jahre zum Teil nur eingeschränkt vergleichbar.

Zudem hat die Umsetzung des neuen Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010) in die deutschen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen im Herbst 2014 zu einer Erhöhung des Niveaus des nominalen BIP geführt; die Schuldenstandsquote des Bundes fällt daher um rund 1 bis 1,5 Prozentpunkte niedriger aus als in früheren Übersichten.

Von der Gesamtverschuldung 2015 entfielen auf die Schulden des Kernhaushalts des Bundes 1 076,3 Mrd. Euro (2014: 1 092,6 Mrd. Euro).¹¹⁸ Die Schulden der Extrahaushalte beliefen sich auf zusammen 188,7 Mrd. Euro (2014: 197,3 Mrd. Euro); darunter entfielen

- 126,5 Mrd. Euro auf die FMS Wertmanagement (2014: 136,1 Mrd. Euro),
- 24,9 Mrd. Euro auf den FMS¹¹⁹ (2014: 25,5 Mrd. Euro),

¹¹⁸ Statistisches Bundesamt, Schulden der öffentlichen Haushalte 2015, Fachserie 14, Reihe 5, Tabelle 1.2.1.

¹¹⁹ Sowie Schulden des FMS beim öffentlichen Bereich: 0,3 Mrd. Euro.

- 20,7 Mrd. Euro auf den ITF¹²⁰ (2014: 19,9 Mrd. Euro) sowie
- 13,3 Mrd. Euro auf die Postbeamtenversorgungskasse¹²¹ (2014: 12,6 Mrd. Euro)
- 3,2 Mrd. Euro auf sonstige Extrahaushalte (2014: 3,2 Mrd. Euro).

Vor allem im Jahr 2010 stiegen die Schulden gegenüber dem Vorjahr stark an. Dieser Anstieg ist überwiegend auf die Folgen der Stützungsmaßnahmen im Zuge der Finanzmarktkrise zurückzuführen. So wurden im Jahr 2010 Risikopapiere der Hypo Real Estate in eine neu gegründete Abwicklungsanstalt, die FMS Wertmanagement, übertragen. Der Schuldenstandseffekt der FMS Wertmanagement ist rückläufig.

Zum Jahresende 2016 dürfte sich die Gesamtverschuldung des Bundes in der Größenordnung von 1,23 Billionen Euro bewegen. Für die Entwicklung der Gesamtverschuldung im Finanzplanungszeitraum ist Folgendes zu berücksichtigen:

- Die Verschuldung des Kernhaushalts des Bundes wird sich entsprechend der vorgesehenen Nettokreditaufnahmen entwickeln. Wenn es gelingt, den im Finanzplanungszeitraum bis 2020 vorgesehenen Verzicht auf eine Neuverschuldung tatsächlich umzusetzen, wird sich der Schuldenstand weiter stabilisieren.
- Durch eine – derzeit allerdings nicht vorgesehene – Fortsetzung der Schuldentilgung des ITF (vgl. Nr. 2.4.6 (2)) würde sich die Gesamtverschuldung verringern. Ebenso können ein Abbau der Aktiva der FMS Wertmanagement sowie Finanzierungsüberschüsse im FMS den Schuldenstand reduzieren.¹²² Eine Aussage, in welcher Größenordnung sich die Finanzmarktkrise dauerhaft auf den Schuldenstand auswirkt, kann erst nach Abwicklung aller Unterstützungsmaßnahmen getroffen werden.

Die Schulden des Bundes sind bis zum Jahr 2010 nicht nur in absoluten Zahlen, sondern auch in Relation zur volkswirtschaftlichen Leistungskraft angewachsen. Seitdem fällt die Schuldenstandsquote kontinuierlich und wird sich zum Jahresende 2016 voraussichtlich bei knapp über 39 % des BIP einpendeln. Damit würde der Bund mittelfristig den Stand vor der Finanzmarktkrise im Jahr 2008 (38,5 % des BIP) fast wieder erreichen (vgl. Abbildung 2.10).

2.6.2 Schuldendienst bleibt auf hohem Niveau

Um fällig werdende Kredite früherer Jahre abzulösen, muss der Bund auch künftig neue Kredite aufnehmen. Die Anschlussfinanzierung wird im Kreditfinanzierungsplan ausgewiesen.¹²³

¹²⁰ Sowie Schulden des ITF beim öffentlichen Bereich: 0,4 Mrd. Euro.

¹²¹ Bis 2012: Bundes-Pensions-Service für Post- und Telekommunikation e.V.

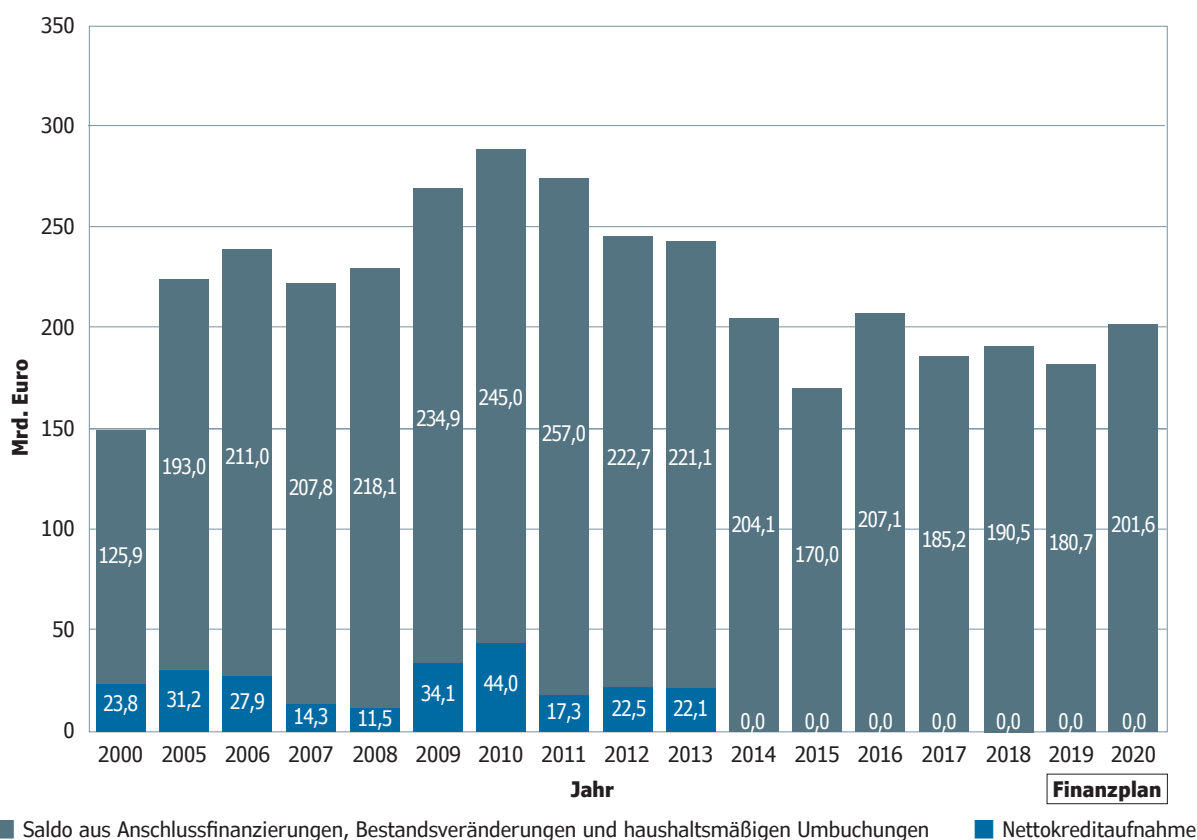
¹²² Es wird im Jahr 2016 mit einem weiteren Rückgang des Finanzmarktkriseneffektes von 7,1 % (2015) auf 6,3 % des BIP gerechnet – vgl. Deutsches Stabilitätsprogramm Aktualisierung 2016 Nr. 4.5 „Entwicklung des Schuldenstands“ mit Abbildung 6.

¹²³ Für 2017: Vgl. Gesamtplan des Haushaltsentwurfs 2017, Bundestagsdrucksache 18/9200, Teil IV.

Die sich im Wesentlichen aus der Anschlussfinanzierung ergebende Bruttokreditaufnahme wurde im Abschluss des Haushaltsjahres 2015 mit 170,0 Mrd. Euro ausgewiesen. Auf Grundlage der im Finanzplan bis zum Jahr 2020 enthaltenen Kreditfinanzierungsübersicht¹²⁴ ist in den Folgejahren mit höheren Bruttokreditaufnahmen zu rechnen, die eine durchschnittliche Größenordnung von jährlich rund 190 Mrd. Euro erreichen (vgl. Abbildung 2.11). Infolge der Zinsbewegungen auf den Geld- und Kapitalmärkten ist der Bundeshaushalt – ausgehend von einem im Langfristvergleich historisch niedrigen aktuellen Zinsniveau (vgl. Nr. 2.4.6) – nicht unerheblichen Zinsänderungsrisiken ausgesetzt.

Entwicklung der Bruttokreditaufnahme

Abbildung 2.11



Erläuterung:

Ohne Kreditaufnahmen der Extrahaushalte „Finanzmarktstabilisierungsfonds“ sowie „Investitions- und Tilgungsfonds“.

124 Finanzplan 2016 bis 2020, Bundestagsdrucksache 18/9201, Tabelle 16.

2.7 Gewährleistungen

2.7.1 Haushaltsgesetzlicher Ermächtigungsrahmen

Die Übernahme von Gewährleistungen bedarf einer Ermächtigung durch Bundesgesetz. Die im Haushaltsgesetz enthaltenen Gewährleistungsermächtigungen umfassen insbesondere

- Ausführen,
- Direktinvestitionen im Ausland,
- die Binnenwirtschaft sowie
- Beteiligungen an internationalen Finanzinstitutionen.¹²⁵

Gewährleistungen sind Eventualverbindlichkeiten. Sie dürfen nur übernommen werden, wenn bei Vertragsschluss mit einer finanziellen Inanspruchnahme des Bundes nicht gerechnet werden muss. Entsprechend ihrer Sicherungsfunktion für den Gewährleistungsnehmer ist jedoch nicht auszuschließen, dass sich das Risiko in einem Teil der Fälle verwirklicht und der Schadensfall eintritt. Bislang stellte die Bereitstellung von Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen eine für den Bundeshaushalt eher günstige Form der Unterstützung dar (vgl. Nr. 2.7.4).

Der haushaltsgesetzliche Gewährleistungsrahmen stieg im Jahr 2009 aufgrund der in den Konjunkturpaketen I und II enthaltenen Hilfsmaßnahmen um 150 Mrd. Euro auf 470 Mrd. Euro. Im Entwurf des Haushaltsgesetzes 2017 ist ein Gewährleistungsrahmen von 494,2 Mrd. Euro ausgewiesen (vgl. Tabelle 2.12). Die haushaltsgesetzlichen Obergrenzen für Gewährleistungen wurden im Haushaltsvollzug regelmäßig nicht ausgeschöpft. Der Ausnutzungsgrad¹²⁶ zum jeweiligen Jahresende bewegte sich zwischen 63 % und 87 %. Zum Jahresende 2015 lag er bei 76,1 % (363,0 Mrd. Euro).

Auf den haushaltsgesetzlichen Ermächtigungsrahmen werden Zinsansprüche und Kosten der Gewährleistungsnehmer nur angerechnet, soweit dies gesetzlich oder bei der Übernahme der Gewährleistungen festgelegt wird.¹²⁷ Die von Gewährleistungen umfassten Zinsansprüche der Gewährleistungsnehmer gegenüber ihren Auftraggebern erhöhen das Risiko für den Bundeshaushalt, da der Bund auch für das mit den Zinsen verbundene Ausfallrisiko einzustehen hat.

¹²⁵ Eine detaillierte Auflistung der einzelnen Gewährleistungsrahmen einschließlich der diversen Gewährleistungszwecke enthält die Vorbemerkung zu Kapitel 3208 (Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen), vgl. Bemerkung zur Entwicklung des Einzelplans 32 Nr. 58.

¹²⁶ Hierbei werden die aufgrund der Ermächtigungen früherer Haushaltsgesetze übernommenen Gewährleistungen angerechnet, soweit der Bund daraus noch in Anspruch genommen werden kann oder soweit er in Anspruch genommen worden ist und für die erbrachten Leistungen keinen Ersatz erlangt hat.

¹²⁷ § 3 Absatz 4 Haushaltsgesetz 2016.

Haushaltsgesetzliche Gewährleistungen^a

Tabelle 2.12

Jahr	Einnahmen (einschl. Entgelte + Gebühren) ^b	Ausgaben (Ent- schädigungen Umschuldungen u.a.)	Saldo (Einnah- men ./. Aus- gaben)	Ermächti- gungsrahmen (Haushalts- gesetz)	Ausnutzung zum Jahres- ende ^c	Ausnutzungs- grad
	in Mrd. Euro					in %
1991	0,8	1,7	-0,9	177,7	128,7	72,4
1992	0,9	2,1	-1,1	187,9	142,3	75,7
1993	1,5	4,1	-2,5	188,0	146,7	78,0
1994	2,3	4,3	-2,0	194,1	155,1	79,9
1995	2,1	3,4	-1,3	199,4	161,4	80,9
1996	2,3	1,8	0,4	201,6	176,1	87,4
1997	2,6	2,8	-0,1	210,1	181,1	86,2
1998	2,2	1,9	0,3	217,8	187,6	86,1
1999	1,8	1,4	0,4	234,5	197,2	84,1
2000	1,8	2,3	-0,5	246,4	208,0	84,4
2001	3,2	1,5	1,7	264,3	230,9	87,4
2002	3,0	1,2	1,8	292,1	229,2	78,5
2003	3,1	1,2	1,9	303,5	230,6	76,0
2004	2,6	1,1	1,5	318,6	229,7	72,1
2005	9,5	1,4	8,1	308,6	229,1	74,2
2006	7,2	0,8	6,4	309,5	221,8	71,7
2007	1,0	0,7	0,3	309,8	217,5	70,2
2008	1,0	0,7	0,3	313,6	260,0	82,9
2009	1,2	0,6	0,6	469,5	331,2	70,5
2010	1,5	0,8	0,7	477,3	302,4	63,4
2011	1,6	0,8	0,8	445,6	322,0	72,3
2012	1,2	0,8	0,4	436,9	335,6	76,8
2013	1,4	0,6	0,8	449,4	342,1	76,1
2014	1,4	0,8	0,6	478,4	352,2	73,6
2015	1,4	0,7	0,7	476,9	363,0	76,1
1991–2015	58,5	39,3	19,2			
2016 (Soll)	1,5	1,4	0,1	486,4	362,0 ^d	
2017 (HHE)	1,2	0,8	0,4	494,2		
2018 (Fpl)	1,5	1,0	0,5			
2019 (Fpl)	1,4	0,9	0,5			
2020 (Fpl)	1,4	0,9	0,5			

Erläuterungen:

a Ohne Garantien für Kredite im Rahmen der Hilfsmaßnahmen zur Stabilisierung des Euroraums.

b 2005 und 2006: einschließlich vorzeitiger Rückzahlungen („Prepayments“) von 6,8 bzw. 6,0 Mrd. Euro insbesondere von Russland (auf Altschulden der ehemaligen UdSSR) und Polen.

c Belegung ohne Einbeziehung der sog. endgültigen Schäden, bei denen mit keinem Rückfluss mehr gerechnet wird.

d Belegung zur Jahresmitte 2016.

2.7.2 Ermächtigungsrahmen zur Finanzmarktstabilisierung

Außerhalb der haushaltsgesetzlichen Gewährleistungen war der Bund ermächtigt, zur Stabilisierung der Finanzmärkte bestimmten Finanzunternehmen Garantien bis zu 400 Mrd. Euro über den FMS bereitzustellen (vgl. Nr. 1.12.2). Durch das Dritte Finanzmarktstabilisierungsgesetz wurde die Möglichkeit geschaffen, befristet von Anfang 2013 bis Ende 2014 erneut Maßnahmen nach dem Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz zu gewähren. Mit der Umsetzung der Bankensanierungs- und Abwicklungsrichtlinie ist die Antragsfrist für Maßnahmen nach dem Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz bis Ende 2015 verlängert worden. Die vom FMS bislang gewährten Garantien sind bis zum Jahresende 2013 ohne Inanspruchnahme vollständig zurückgeführt worden. Neue Anträge wurden bis Auslauf der Antragsfrist zum 31. Dezember 2015 nicht gestellt.

Der zu Jahresbeginn 2011 errichtete Restrukturierungsfonds sollte mit seinem Instrumentarium dazu beitragen, in Schieflage geratene Finanzinstitute zu stabilisieren. Bis Ende 2014 wurde der Fonds über eine nationale Bankenabgabe (ursprüngliche Zielgröße: 70 Mrd. Euro) sowie bei Bedarf durch Sonderbeiträge finanziert. Mit Inkrafttreten des Sanierungs- und Abwicklungsgesetzes¹²⁸ Anfang 2015 wurde die nationale Bankenabgabe durch eine Bankenabgabe nach europäischen Vorgaben abgelöst, die weiterhin im Restrukturierungsfonds verwaltet wurde.

Ab dem Jahr 2016 ist für die am Einheitlichen Bankenabwicklungsmechanismus teilnehmenden Mitgliedstaaten der Europäischen Union ein einheitlicher Abwicklungsfonds („Single Resolution Fund“ – SRF) an die Stelle nationaler Fonds getreten. Das Zielvolumen soll ein Prozent der gedeckten Einlagen der Institute – geschätzt 55 Mrd. Euro – betragen und bis Ende 2023 erreicht werden (vgl. Nr. 1.12.3).

2.7.3 Ermächtigungsrahmen zur Stabilisierung des Euroraums

Ebenfalls nicht im haushaltsgesetzlichen Ermächtigungsrahmen enthalten sind die Garantiezusagen Deutschlands bei den Stützungsmaßnahmen für den Euro.

2.7.3.1 Bilaterale Hilfen für Griechenland

Um den Erhalt der Zahlungsfähigkeit Griechenlands zu sichern, haben die Mitglieder des Euroraums Anfang Mai 2010 bilaterale Kredite im Umfang von bis zu 80 Mrd. Euro zugesagt. Auf Deutschland entfällt ein Anteil von 22,4 Mrd. Euro. Die Darlehensvergabe hat die Kreditanstalt für Wiederaufbau übernommen. Im Rahmen des ersten Griechenlandprogramms wurden von den Eurostaaten 52,9 Mrd. Euro ausgezahlt; der deutsche Anteil beträgt 15,2 Mrd. Euro. Die verbleibenden Programmmittel wurden in das zweite Hilfspaket für Griechenland

¹²⁸ Zuletzt geändert durch Artikel 16 Absatz 9 des Gesetzes vom 30. Juni 2016 (BGBl. I S. 1514).

überführt, dessen Kredite über die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) vergeben wurden (vgl. Nr. 2.7.3.3).

2.7.3.2 Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus

Aus dem Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) können bis zu 60 Mrd. Euro an Krediten bereitgestellt werden, die im Bedarfsfall durch Anleihen der Europäischen Union finanziert werden. Die Europäische Kommission ist ermächtigt, Kredite im Namen der Europäischen Union am Kapitalmarkt aufzunehmen und an zu stützende Mitgliedstaaten auszureichen.¹²⁹ Es besteht ein Risiko für den Bundeshaushalt, wenn ein begünstigter Mitgliedstaat seine Tilgungs- und Zinszahlungen nicht erbringen kann und das von der Europäischen Union gewährte Darlehen aus dem EU-Haushalt bedient werden müsste. Sollten Umschichtungen innerhalb des EU-Haushalts nicht möglich sein, müssten alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union die finanziellen Lasten entsprechend ihrem Finanzierungsanteil tragen. Einen Teil der finanziellen Hilfen für Irland und Portugal erbringt der EFSM mit 48,5 Mrd. Euro (Irland: 22,5 Mrd. Euro; Portugal: 26,0 Mrd. Euro). Hiervon sind 46,8 Mrd. Euro ausgezahlt oder freigegeben. Griechenland wurde durch den EFSM ein kurzfristiges Überbrückungsdarlehen von 7,2 Mrd. Euro gewährt. Portugal wird die noch nicht freigegebenen Restbeträge von 1,7 Mrd. Euro nicht mehr in Anspruch nehmen. Auf den Bundeshaushalt entfallen entsprechend dem deutschen Anteil am EU-Haushalt rund 20 %.¹³⁰

2.7.3.3 Europäische Finanzstabilisierungsfazilität

Die zeitlich befristete Zweckgesellschaft EFSF wurde von den Euro-Mitgliedstaaten am 7. Juni 2010 mit dem Ziel gegründet, mit Krediten von bis zu 440 Mrd. Euro eine drohende Zahlungsunfähigkeit von Euro-Mitgliedstaaten abzuwenden. Zur Absicherung der Refinanzierung am Kapitalmarkt hat die Zweckgesellschaft Garantien von den Euro-Mitgliedstaaten erhalten. Der Beitragsschlüssel aller Vertragsparteien basiert auf dem Schlüssel für die Zeichnung von Kapital der EZB (ursprünglicher deutscher Gewährleistungsrahmen: 123 Mrd. Euro).

Um ein gutes Rating für die EFSF-Anleihen und damit eine möglichst kostengünstige Refinanzierung der EFSF auf den Kapitalmärkten sicherzustellen, ist eine Übersicherung von bis zu 165 % der Anleihen mit Garantien vorgesehen. Deshalb wurde das Garantievolumen der EFSF im Jahr 2011 auf rund 780 Mrd. Euro erhöht, um die vereinbarte maximale Darlehenskapazität der EFSF von 440 Mrd. Euro in vollem Umfang bereitstellen zu können. Wegen des Ausscheidens von Griechenland, Irland, Portugal und Zypern als Gewährleistungsgeber verringerte sich das Garantievolumen auf 724,5 Mrd. Euro. Mit dem Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines Europäischen Stabilisierungsmechanismus (StabMechG) hat der Bund die deutsche Gewährleistungsermächtigung entsprechend angepasst. Der von Deutschland zur Verfügung zu stellende Gewährleistungsrahmen wurde von 123 Mrd. Euro um

¹²⁹ Artikel 2, Absatz 1, 2. Unterabsatz VO (EU) Nr. 407/2010.

¹³⁰ Es handelt sich hierbei nicht um eine Gewährleistung im haushaltsrechtlichen Sinne, sondern um eine eventuelle (Zahlungs-)Verpflichtung an den Haushalt der Europäischen Union.

88 Mrd. Euro auf 211 Mrd. Euro erhöht. Seit dem 1. Juli 2013 gibt die EFSF keine neuen Kreditzusagen mehr.

2.7.3.4 Europäischer Stabilitätsmechanismus

Der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) hat seine Tätigkeit im Oktober 2012 aufgenommen. Er soll zusammen mit dem Fiskalvertrag das Euro-Währungsgebiet nachhaltig stabilisieren. Der ESM ist nach dem Beitritt Lettlands (2014) und Litauens (2015) mit einem Stammkapital von 704,8 Mrd. Euro ausgestattet. Dieser Betrag teilt sich auf in 80,5 Mrd. Euro eingezahltes und 624,3 Mrd. Euro abrufbares Kapital. Er soll als dauerhafter Rettungsschirm den Mitgliedstaaten des Euroraums im Bedarfsfall Stabilitätshilfen gewähren. Das maximale Ausleihvolumen beträgt 500 Mrd. Euro.

Der Beitragsschlüssel aller Vertragsparteien beim ESM basiert – wie bei der EFSF – auf dem Schlüssel für die Zeichnung von Kapital der EZB (Deutscher Anteil: 26,96 %). Der finanzielle Gesamtrahmen der deutschen Beteiligung am Stammkapital des ESM beträgt dementsprechend rund 190 Mrd. Euro bestehend aus 21,7 Mrd. Euro eingezahltem¹³¹ und 168,3 Mrd. Euro abrufbarem Kapital. Die deutsche Beteiligung am ESM darf ohne Zustimmung des Deutschen Bundestages nicht erhöht werden.

Nach Übernahme der einheitlichen europäischen Bankenaufsicht durch die EZB ist das Instrumentarium des ESM erweitert worden.¹³² Danach können aus dem ESM bis zu 60 Mrd. Euro für Maßnahmen zur direkten Rekapitalisierung von Finanzinstituten bereitgestellt werden. Hierbei gilt eine klare Haftungskaskade: Zunächst haften private Anteilseigner und Gläubiger der betroffenen Institute. Danach sind Mittel nationaler Bankenfonds bzw. seit dem Jahr 2016 eines gemeinsamen Abwicklungsfonds¹³³ einzusetzen. Ist der betreffende Mitgliedstaat auch mithilfe eines ESM-Darlehens (indirekte Bankenrekapitalisierung) nicht in der Lage, einen etwaigen verbleibenden Rekapitalisierungsbedarf zu decken, kann der ESM auf Antrag des betreffenden Mitgliedstaates als letztes Mittel und unter Auflage direkt eine Bankenrekapitalisierung durchführen.

131 Die deutschen Beteiligungsmittel waren in den Haushalten 2012, 2013 (je zwei Tranchen) und 2014 (eine Tranche) veranschlagt.

132 Gesetz zur Änderung des ESM-Finanzierungsgesetzes vom 29. November 2014; Gesetz zur Änderung der Finanzhilfeeinstrumente nach Artikel 19 des Vertrags vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus.

133 Die EU-Verordnung für den Einheitlichen Abwicklungsmechanismus – Verordnung (EU) Nr. 806/2014 – ist am 19. August 2014 in Kraft getreten.

2.7.4 Gesamtschau

Im Zeitraum 1991 bis 2015 überstiegen die Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen nach § 3 Absatz 1 des jährlichen Haushaltsgesetzes¹³⁴ die Ausgaben für Entschädigungsleistungen aus haushaltsgesetzlichen Gewährleistungen¹³⁵ um 19,2 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 2.12). Diesem in der Vergangenheit günstigen finanzwirtschaftlichen Ergebnis stehen allerdings im Hinblick auf die Maßnahmen zur Eurostabilisierung Risiken gegenüber. Diese Risiken sind derzeit nur schwer seriös zu quantifizieren. Auf der Basis der Frühwarnsysteme von EFSF und ESM ergeben sich z. Zt. keine Hinweise auf eine Zahlungsunfähigkeit der Empfänger der EU-Stabilitätshilfen. In diesem Fall entstehen keine Belastungen für den Bundeshaushalt. Geht man von einem „Worst Case Szenario“ aus, dass

- das ESM-Ausleihvolumen von 500 Mrd. Euro durch zusätzliche Rettungsmaßnahmen vollständig ausgeschöpft würde (was derzeit nicht zu erwarten ist) und
- alle Empfänger von Stabilitätshilfen seitens EFSM, EFSF, ESM und bilateralen Hilfen sowie ein Teil der Mitgliedstaaten, die eine Garantieverpflichtung gegenüber der EFSF haben, vollständig und auf Dauer zahlungsunfähig wären,

so beliefe sich der theoretisch mögliche deutsche Anteil an den Maßnahmen zum Schutz des Euro auf maximal 300 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 2.13).¹³⁶

Diese Summe setzt sich zusammen aus

- dem rechnerischen deutschen Anteil¹³⁷ an den Hilfsprogrammen der EFSF für Griechenland, Portugal und Irland (einschließlich Übersicherung) zuzüglich eines Liquiditätspuffers bis zu einer Höhe von maximal 7,5 Mrd. Euro im Jahresdurchschnitt,
- dem deutschen Haftungsanteil für den ESM von höchstens 190 Mrd. Euro,
- dem rechnerischen deutschen Anteil an den ausgezahlten Hilfen durch den EFSM für Irland und Portugal sowie
- der deutschen Beteiligung an den ausgezahlten bilateralen Hilfen aus dem ersten Hilfspaket zugunsten Griechenlands.

134 Einschließlich der Entgelte und Gebühren im Zusammenhang mit der Bewilligung von Gewährleistungen sowie der Zinseinnahmen aus bereits entschädigten Forderungen.

135 Ohne Berücksichtigung der Zinsausgaben für Entschädigungsleistungen.

136 Anteil Deutschlands an der sog. Brandmauer – vgl. dazu Bemerkungen 2012, Bundestagsdrucksache 17/11330 Nr. 2.8.4.

137 Garantien werden für die Finanzierungsgeschäfte der EFSF übernommen; eine Zuordnung des Haftungsanteils Deutschlands an einzelnen Programmen der EFSF ist daher nur rechnerisch möglich.

Deutscher Anteil an Maßnahmen zur Stabilisierung des Euro^a

Tabelle 2.13

	Kreditvergabekapazität	Belegung/ Ausschöpfung	Deutscher Anteil
	in Mrd. Euro		
EFSF	440,0	182,1 ^b	87,3 ^c
ESM	500,0	128,0 ^d	190,0 ^e
EFSM		46,8 ^f	9,4 ^g
Griechenland – ausgezahlte bilaterale Hilfen		52,9	15,2

Erläuterungen:

a Stand: 30. Juni 2016; ohne Mittel des Internationalen Währungsfonds (IWF).

b Ausgezahlte EFSF-Hilfen (einschließlich Liquiditätspuffer von 7,5 Mrd. Euro). Weitere EFSF-Hilfen sind nicht vorgesehen.

c Inanspruchnahme bezogen auf die von der EFSF getätigten Refinanzierungsgeschäfte (für Programme und Liquiditätspuffer) einschließlich Übersicherung, ohne Zinsen; zum Jahresende 2015: 84,7 Mrd. Euro (vgl. Vermögensrechnung 2015 Anlage II).

d Unter Einbeziehung von vorfristigen Teilrückzahlungen Spaniens (5,6 Mrd. Euro); davon ausbezahlt sind 73,6 Mrd. Euro.

e Der deutsche ESM-Anteil (26,96 %) bezieht sich auf das maximale Garantievolumen (Stammkapital) des ESM (704,8 Mrd. Euro).

f Portugal hat auf die Auszahlung von zugesagten Mitteln in Höhe von 1,7 Mrd. Euro verzichtet. Griechenland wurde durch den EFSM ein mittlerweile zurückgezahltes Überbrückungsdarlehen von 7,2 Mrd. Euro gewährt.

g Angenommener deutscher Anteil am EU-Haushalt von 20 %.

Ob und inwieweit sich die mit den übernommenen Gewährleistungen verbundenen Ausfallrisiken als Schäden realisieren, hängt von der weiteren Entwicklung der europäischen Staatsschuldenkrise ab. Die Programmländer Irland, Spanien, Portugal und Zypern haben ihr Finanzhilfeprogramm beendet und erhalten keine weiteren Mittel aus EFSF, EFSM oder ESM. Hinsichtlich der Kredite für das Programmland Griechenland setzt sich die deutsche Beteiligung aus folgenden Positionen (Maximalbeträge) zusammen:

- 15,2 Mrd. Euro aus den bilateralen Hilfen,
- 38,1 Mrd. Euro aus den Hilfsmaßnahmen der EFSF,
- 23,2 Mrd. Euro aus dem vom ESM durchgeführten Hilfsprogramm (rechnerisch gemäß dem deutschen Anteil am ESM von 26,96 %). Das Programm hat eine Laufzeit von drei Jahren bis zum 20. August 2018. Griechenland erhält im Gegenzug zur Umsetzung von Auflagen Kredite von bis zu 86 Mrd. Euro. Ausgezahlt wurde die 1. Tranche von 26,0 Mrd. Euro. Von der freigegebenen 2. Tranche von 10,3 Mrd. Euro wurden 7,5 Mrd. Euro am 21. Juni 2016 ausbezahlt. Eine direkte Zuordnung des deutschen Haftungsanteils an den einzelnen Hilfsmaßnahmen des ESM ist nicht möglich, da Deutschland für die Finanzierungsgeschäfte des ESM keine Gewährleistungen bereitstellt.

Von der Kreditvergabekapazität des ESM von 500 Mrd. Euro sind derzeit 128,0 Mrd. Euro durch Finanzhilfeprogramme zugunsten von Spanien (35,7 Mrd. Euro), Zypern (6,3 Mrd. Euro) und Griechenland (86,0 Mrd. Euro) belegt. Mithin verfügt der ESM noch über ein nicht belegtes Ausleihvolumen von 372,0 Mrd. Euro.

2.8 Europäische Fiskalregeln und deren Einhaltung auf nationaler Ebene

2.8.1 Europäische Überwachung der Stabilitätsverpflichtungen

Auf europäischer Ebene hat Deutschland sich verpflichtet, sein gesamtstaatliches öffentliches Defizit (= negativer Finanzierungssaldo) und den Schuldenstand zu begrenzen sowie die verbindlichen Fiskalregeln einzuhalten:

2.8.1.1 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union

Für das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion war es notwendig, einen Mechanismus einzuführen, der

- die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen wahrt und
- das von Mitgliedstaaten mit einer ungeeigneten Finanzpolitik ausgehende Risiko einer Ansteckungsgefahr verringert.

Dieser Mechanismus umfasst eine präventive und eine korrektive Komponente. Artikel 126 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (EU-Vertrag) bildet die primäre Rechtsgrundlage. Danach überwacht die Europäische Kommission die Einhaltung der Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten anhand folgender zwei Referenzwerte (sogenannte Maastricht-Kriterien), die nicht überschritten werden dürfen:

- Öffentliches Defizit (Defizitquote): maximal 3 % des BIP.
- Öffentlicher Schuldenstand (Schuldenstandsquote): maximal 60 % des BIP.

2.8.1.2 Stabilitäts- und Wachstumspakt

Im Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) haben die Mitgliedstaaten ergänzend festgelegt, mittelfristig nahezu ausgeglichene oder Überschüsse ausweisende Haushalte anzustreben. Als Folge der europäischen Staatsschuldenkrise wurde der SWP als Teil eines Pakets von sechs europäischen Rechtsakten verschärft (sogenanntes Sixpack), die zum Jahresende 2011 in Kraft traten. Sie enthalten folgende wesentliche Regelungen für die haushalts- und wirtschaftspolitische Überwachung:

- (1) Im präventiven Arm des SWP setzt sich jeder Mitgliedstaat ein länderspezifisches mittelfristiges Haushaltsziel. Staaten, die am Euro teilnehmen oder davor stehen, dürfen ein strukturelles Defizit von 1 % des BIP nicht überschreiten. Hierdurch soll ein Sicherheitsabstand zur Defizitquote von 3 % des BIP (korrekativer Arm) eingehalten werden. Wird dieses mittelfristige Haushaltsziel nicht erreicht, verpflichtet sich der Mitgliedstaat, sein strukturelles Defizit abzubauen.
- (2) Weicht ein Mitgliedstaat erheblich von seinem Anpassungspfad und seinem Mittelfristziel ab, können bereits im präventiven Arm Sanktionen verhängt werden. Sie unterbleiben nur, wenn eine Mehrheit im Rat sie stoppt (quasi-automatische Sanktion). Als Sanktion ist eine verzinsliche Einlage von bis zu 0,2 % des BIP möglich.

- (3) Im korrektiven Arm des SWP wird außer der Einhaltung der Defizitquote von 3 % des BIP auch die Rückführung der Schuldenstandsquote geregelt. Mitgliedstaaten mit einer Schuldenstandsquote von über 60 % des BIP sind grundsätzlich verpflichtet, die Referenzwertüberschreitung im Durchschnitt jährlich um ein Zwanzigstel abzubauen (sogenannte 1/20-Regel). Ein Verstoß kann sanktioniert werden.

2.8.1.3 Fiskalvertrag

Am 2. März 2012 unterzeichneten 25 Mitgliedstaaten den Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (Fiskalvertrag).¹³⁸ Der Fiskalvertrag knüpft an den verschärften SWP an und legt insbesondere folgende Verpflichtungen fest:

- (1) Das strukturelle Defizit eines Vertragsstaats muss dem länderspezifischen mittelfristigen Haushaltsziel mit einer Obergrenze von nicht mehr als 0,5 % des BIP entsprechen. Eine Obergrenze von bis zu 1,0 % des BIP ist nur zulässig, wenn der Schuldenstand deutlich unter 60 % des BIP liegt und die Risiken für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gering sind. Die Vertragsstaaten stellen eine rasche Annäherung an ihr mittelfristiges Ziel sicher.¹³⁹
- (2) Das so definierte mittelfristige Haushaltsziel ist innerhalb eines Jahres nach dem Inkrafttreten des Vertrages in nationale Regeln von verbindlicher und dauerhafter Art umzusetzen. Die nationalen Regeln sollen vorzugsweise auf Verfassungsebene oder vergleichbarer Ebene verankert werden. Diese Verpflichtung kann vor dem Europäischen Gerichtshof durch die anderen Vertragsstaaten eingeklagt werden.
- (3) Auf nationaler Ebene ist ein Korrekturmechanismus einzurichten. Dieser soll automatisch ausgelöst werden, wenn erhebliche Abweichungen vom mittelfristigen Haushaltsziel oder dem dorthin führenden Anpassungspfad eintreten. Der Korrekturmechanismus soll sich auf gemeinsame Grundsätze stützen, die von der Europäischen Kommission festgelegt wurden.¹⁴⁰
- (4) Die Differenz zwischen der tatsächlichen Schuldenstandsquote und dem 60 %-Referenzwert ist um durchschnittlich ein Zwanzigstel jährlich abzubauen.¹⁴¹

138 Der Vertrag ist am 1. Januar 2013 in Kraft getreten. Er ist kein Bestandteil des EU-Rechts, sieht aber vor, dass sein Inhalt innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten in den Rechtsrahmen der Europäischen Union überführt werden soll. Die Artikel 3 bis 8 des Titels III des Vertrages über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion regeln den „Fiskalpolitischen Pakt“.

139 Zum Schuldenstand enthält der Fiskalvertrag die Vorgabe des SWP, dass eine Schuldenstandsquote über 60 % des BIP jährlich um 1/20 zurückzuführen ist.

140 COM (2012) 342 final vom 20. Juni 2012, Gemeinsame Grundsätze für nationale fiskalpolitische Korrekturmechanismen.

141 Diese Vorgabe des Fiskalvertrages ist bereits im reformierten SWP enthalten.

2.8.1.4 Ergänzende Regelungen

Neben der Reform des SWP wurde eine eigenständige Überwachung nationaler Wirtschaftspolitiken durch das Verfahren zur Vermeidung und Korrektur makro-ökonomischer Ungleichgewichte eingeführt (zwei Verordnungen innerhalb des o. a. Sixpacks). Ziel ist es, gesamtwirtschaftliche Risiken für die Stabilität in der Eurozone sowie in der Europäischen Union als Ganzes frühzeitig zu erkennen und schädliche Ungleichgewichte zu vermeiden bzw. abzubauen. Hierdurch soll der präventive Arm des SWP unterstützt und die Krisenprävention ausgebaut werden.

Als weiteren Baustein haben die Mitgliedstaaten erstmals im Jahr 2011 ihre Haushalts- und Wirtschaftspolitik vor Abschluss der nationalen Haushaltsverfahren in einem Europäischen Semester¹⁴² abgestimmt. Das Europäische Semester folgt einem Ablauf über die Dauer von sechs Monaten. Der Jahreswachstumsbericht der Europäischen Kommission¹⁴³ leitet den jährlichen Zyklus der wirtschaftspolitischen Steuerung ein, nennt die allgemeinen wirtschaftspolitischen Prioritäten für die Europäische Union und gibt den Mitgliedstaaten politische Leitlinien für das Folgejahr vor. Auf dieser Grundlage berät der Europäische Rat über prioritäre Maßnahmen für die Europäische Union. Die nationalen Regierungen legen bis Ende April ihre nationalen Reformprogramme sowie ihre Stabilitäts- oder Konvergenzprogramme vor. Die Kommission erarbeitet auf dieser Basis bis Juni für jeden Mitgliedstaat länderspezifische Empfehlungen, die nach Beratung in den Gremien vom Rat für Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN) beschlossen und vom Europäischen Rat gebilligt werden. Die Empfehlungen sollen von den Mitgliedstaaten anschließend bei der Aufstellung ihrer nationalen Haushalte berücksichtigt werden.

In der zweiten Jahreshälfte schließt sich die haushaltspolitische Koordinierung der Mitgliedstaaten an. Das Europäische Parlament und der Rat haben mit zwei weiteren Verordnungen für den Euro-Währungsraum (sogenanntes Twopack)¹⁴⁴ die Voraussetzungen für eine Überprüfung der nationalen Haushaltsplanungen und eine strengere Haushaltsüberwachung geschaffen. Die Mitgliedstaaten der Eurozone legen der Europäischen Kommission jährlich im Oktober eine aktuelle Übersicht über die Haushaltsplanung für das nächste Jahr vor. Die Kommission kann verlangen, den Haushaltsplan abzuändern.

142 Das Europäische Semester ist mit der Verordnung (EU) 1175/2011 im SWP institutionalisiert; zum Europäischen Semester 2016 siehe auch BMF, Monatsbericht September, Seite 6 ff.

143 Für das Jahr 2016: „Jahreswachstumsbericht 2016 – Die wirtschaftliche Erholung konsolidieren und die Konvergenz fördern“, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die Europäische Investitionsbank vom 26. November 2015, COM (2015) 690 final.

144 Verordnung (EG) Nr. 472/2013 des Europäischen Parlaments und Rates vom 21. Mai 2013 über den Ausbau der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung von Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität betroffen oder bedroht sind, ABl. L 140 vom 27. Mai 2013; Verordnung (EG) Nr. 473/2013 des Europäischen Parlaments und Rates vom 21. Mai 2013 über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet, ABl. L 140 vom 27. Mai 2013.

2.8.1.5 Europäisches Regelwerk muss konsequent umgesetzt werden

Das im Zuge der Wirtschafts- und Währungsunion aufgebaute Regelwerk hat über die Jahre einen Umfang und eine Komplexität erreicht, die der Einhaltung der Fiskalregeln eher abträglich ist. So hat der Europäische Rechnungshof (ERH) in einem Sonderbericht geprüft, ob die Europäische Kommission das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (VÜD) in angemessener Weise verwaltet. Zu diesem Zweck untersuchte er die VÜD, wie sie für Deutschland, Frankreich, Italien, Malta, die Tschechische Republik und Zypern zwischen April 2009 und Mai 2015 angewendet wurden. Er hat u. a. festgestellt, dass für das VÜD zwar detaillierte Vorschriften und Leitlinien vorhanden sind; bei der Anwendung dieser Vorschriften es aber an Kohärenz und Transparenz mangle.¹⁴⁵

Einige Mitgliedstaaten befinden sich bereits seit der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise (2009/2010) in noch laufenden VÜD.¹⁴⁶ Nicht in allen Fällen ist abzu sehen, wann sie ihre mittelfristigen Defizitziele wieder einhalten. Eine Reihe von Ländern weist zudem seit Jahren hohe Schuldenstandsquoten von über 90 % des BIP auf, ohne dass die nach dem Regelwerk erforderlichen nachhaltigen Absenkungen sichtbar wären. Die Komplexität des Verfahrens führt offenbar auch dazu, dass Konsolidierungsziele zur Erreichung einer als notwendig erachteten Tragfähigkeit im Laufe von VÜD nicht stringent durchgesetzt werden.

Der ERH hat auf Grundlage seiner Prüfungserkenntnisse u. a. gefordert,

- durch Veröffentlichungen der in den VÜD erstellten Empfehlungen und Orientierungshilfen eine höhere Transparenz zu erreichen,
- die Entwicklung der Schuldenstandsquoten bei hoch verschuldeten Mitgliedstaaten stärker in den Fokus zu nehmen,
- die Überwachung der Einhaltung von Konsolidierungsvorgaben auch hinsichtlich der Umsetzung von Strukturreformen zu verstärken und ggf. bei Verstößen Sanktionen¹⁴⁷ zu verhängen.

Der Bundesrechnungshof hält diese Empfehlungen für geeignet, die Ernsthaftigkeit der Stabilitätsziele der europäischen Fiskalpolitik zu untermauern und das VÜD auch in der öffentlichen Wahrnehmung aufzuwerten. Vor diesem Hintergrund bleibt abzuwarten, wie die zuständigen EU-Gremien auf Verstöße in den laufenden Defizitverfahren reagieren werden.

¹⁴⁵ Sonderbericht Nr. 10/2016 des Europäischen Rechnungshofes (ERH) „Weitere Verbesserungen sind erforderlich, um die wirksame Anwendung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit zu gewährleisten“, www.eca.europa.eu; die gleiche Einschätzung teilt die Deutsche Bundesbank, vgl. Monatsbericht Mai 2016, Berichtsteil „Öffentliche Finanzen“, Kasten: „Zur Entwicklung der öffentlichen Finanzen im Euro-Gebiet“ (S. 64–68).

¹⁴⁶ Seit 2008: Vereinigtes Königreich; seit 2009: Frankreich, Griechenland, Irland, Portugal, Slowenien, Spanien; seit 2010: Zypern; seit 2014: Kroatien.

¹⁴⁷ Denkbar sind hier Geldbußen bis 0,2 des BIP oder die Aussetzung von Zusagen für Strukturfondsmittel.

2.8.2 Quoten für Finanzierungssaldo und Schuldenstand

Seit dem Jahr 2000 haben sich die gesamtstaatlichen Quoten für den Finanzierungssaldo und den Schuldenstand in Deutschland wie im Folgenden dargestellt entwickelt:

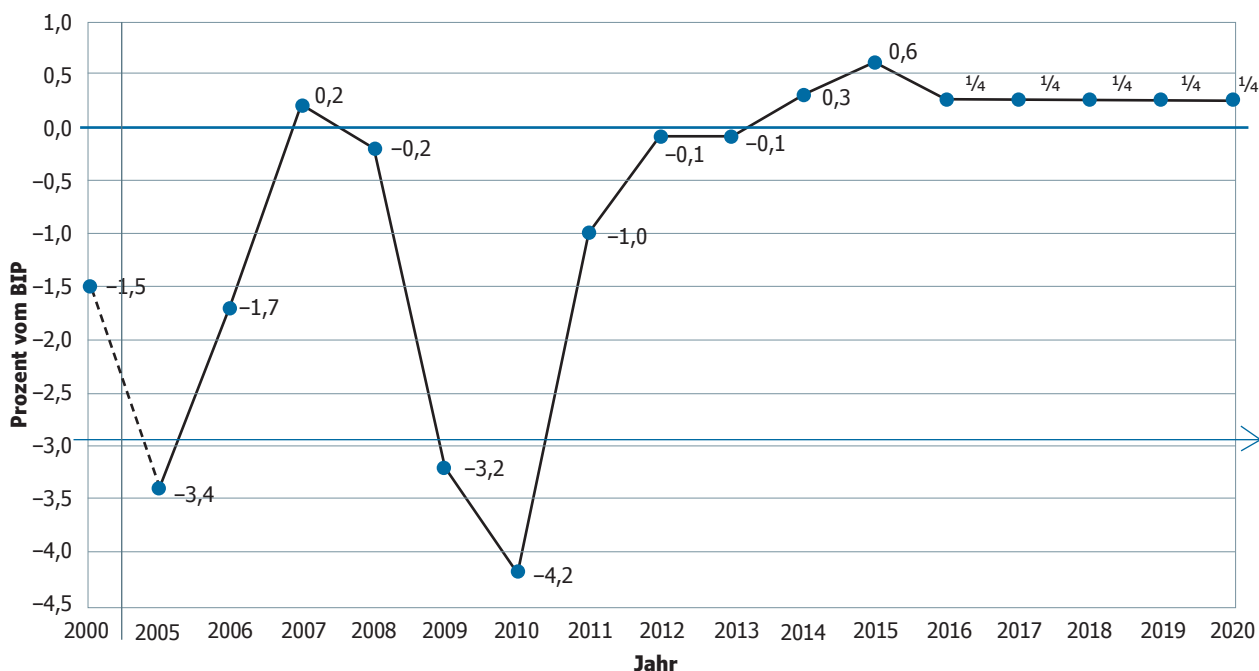
2.8.2.1 Quote für den Finanzierungssaldo

Im Jahr 2000 lag die Quote für den gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo mit –1,5 % des BIP noch unterhalb des europäischen Referenzwertes des EU-Vertrags für das Defizit von maximal 3 % des BIP. In den darauffolgenden Jahren überschritt sie die Obergrenze bis zum Jahr 2005 fortwährend. In den Jahren 2006 bis 2008 verbesserte sich der Finanzierungssaldo deutlich (vgl. Abbildung 2.12). Diese Entwicklung war allerdings nicht nachhaltig, denn in den Jahren 2009/10 verschlechterte sich die Quote vor allem aufgrund der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise rapide und erreichte im Jahr 2010 mit –4,2 % des BIP einen negativen Spitzenwert. Die öffentlichen Haushalte konnten die Folgen der Krise aber schnell überwinden: Bereits im Jahr 2011 verbesserte sich der Finanzierungssaldo auf –1,0 % des BIP und betrug in den Jahren 2012 und 2013 nur noch jeweils –0,1 % des BIP. In den Jahren 2014 und 2015 wurden sogar Überschüsse von 0,3 % bzw. 0,6 % des BIP erzielt. Für das Jahr 2016 rechnet das BMF nach seiner mittelfristigen Finanzprojektion der öffentlichen Haushalte vom 14. Juli 2016 mit einem Finanzierungsüberschuss von rund $\frac{1}{4}$ des BIP (auch in struktureller Abgrenzung).¹⁴⁸ Dieser Überschuss soll voraussichtlich in den Folgejahren bis 2020 bestehen bleiben (vgl. Abbildung 2.12). Damit wäre das mittelfristige Haushaltsziel eines strukturellen Defizits von maximal 0,5 % des BIP im Finanzplanungszeitraum nicht gefährdet. Deutschland würde hinsichtlich des Finanzierungssaldos die europäischen Vorgaben erfüllen.

¹⁴⁸ BMF, Monatsbericht Juli 2016, S. 22 Tabelle 2.

Entwicklung der Quote für den gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo

Abbildung 2.12



Erläuterung:

Der Pfeil bildet den Referenzwert des EU-Vertrags für das nominale Defizit ab.

Im Jahr 2000: ohne Mobilfunkerlöse – inklusive dieses Effekts wies der Staatshaushalt einen Überschuss von 0,9 % des BIP auf.

Quelle: Für die Jahre ab 2016: Sommerprojektion des BMF.

Innerhalb der Europäischen Union nimmt Deutschland eine Spitzenposition ein: Nach der EU-Frühjahrsprognose kann für das Jahr 2017 außer Deutschland nur noch Luxemburg mit einem leichten Überschuss (0,1 % des BIP) beim öffentlichen Finanzierungssaldo rechnen. Demgegenüber verzeichnen die anderen Mitgliedstaaten insgesamt zwar auch überwiegend rückläufige Defizitquoten; sie liegen aber im Durchschnitt deutlich ungünstiger und zwar bei -1,9 % (2016) bzw. -1,6 % (2017) für die Eurozone sowie bei -2,1 % (2016) bzw. -1,8 % (2017) für die Europäische Union.¹⁴⁹

2.8.2.1 Schuldenstandsquote

Die gesamtstaatliche Schuldenstandsquote erhöhte sich im Zeitraum 2000 bis 2010 mit leichter Erholung in den Jahren 2006 bis 2008 stetig und erreichte im Jahr 2010 mit 81,0 % des BIP ihren Höchstwert (vgl. Abbildung 2.13). Grund für den hohen Anstieg waren insbesondere die Maßnahmen zur Finanzmarktstabilisierung. Nach einem Rückgang im Jahr 2011 ist die Schuldenstandsquote im Jahr 2012 nochmals leicht auf 79,6 % des BIP angestiegen. Dies ist im Wesentlichen auf die deutsche Beteiligung an weiteren Hilfsmaßnahmen zur Bekämpfung der

¹⁴⁹ BMF, Monatsbericht August 2016, Übersichten zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung: Tabelle 15 sowie Kennzahlen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Tabelle 11.

europäischen Staatsschuldenkrise zurückzuführen (EFSF-Garantien¹⁵⁰ und Einzahlungen in den ESM – vgl. Nr. 2.6). Seitdem ist die Schuldenstandsquote rückläufig. Beigetragen haben hierzu rückläufige Defizite und teilweise Überschüsse in den öffentlichen Haushalten sowie die Rückführung der Portfolios in den zur Bewältigung der Finanzmarktkrise gegründeten Abwicklungsanstalten. Nach Einschätzung des BMF¹⁵¹ wird die Schuldenstandsquote bis zum Jahresende 2016 auf 68 % des BIP zurückgehen. Sie würde dann immer noch über der des Jahres 2008 – dem Beginn der Finanzmarktkrise – von 64,9 % des BIP liegen. Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums 2020 soll die Schuldenstandsquote auf 59 ¼ % des BIP sinken. Sie würde dann den Maastricht-Referenzwert von 60 % des BIP wieder unterschreiten.¹⁵² Damit würde Deutschland die Vorgabe des SWP sowie des Fiskalvertrages (1/20-Regel) zur Rückführung der Schuldenstandsquote einhalten.

Dieses positive Szenario beruht auch zu einem Teil darauf, dass die Umsetzung des neuen Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010) in die deutschen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen im Herbst 2014 zu einer Erhöhung des Niveaus des nominalen BIP geführt hat. Als Folge hiervon sinkt die gesamtstaatliche Schuldenstandsquote um rund zwei Prozentpunkte für den gesamten von der Revision betroffenen Zeitraum (ab 1991). Unabhängig hiervon ist der vorgesehene nachhaltige Abbau der Schuldenstandsquote notwendig, um die öffentlichen Haushalte auf absehbare Belastungen und Risiken vorzubereiten und damit zukunftsfester zu machen.

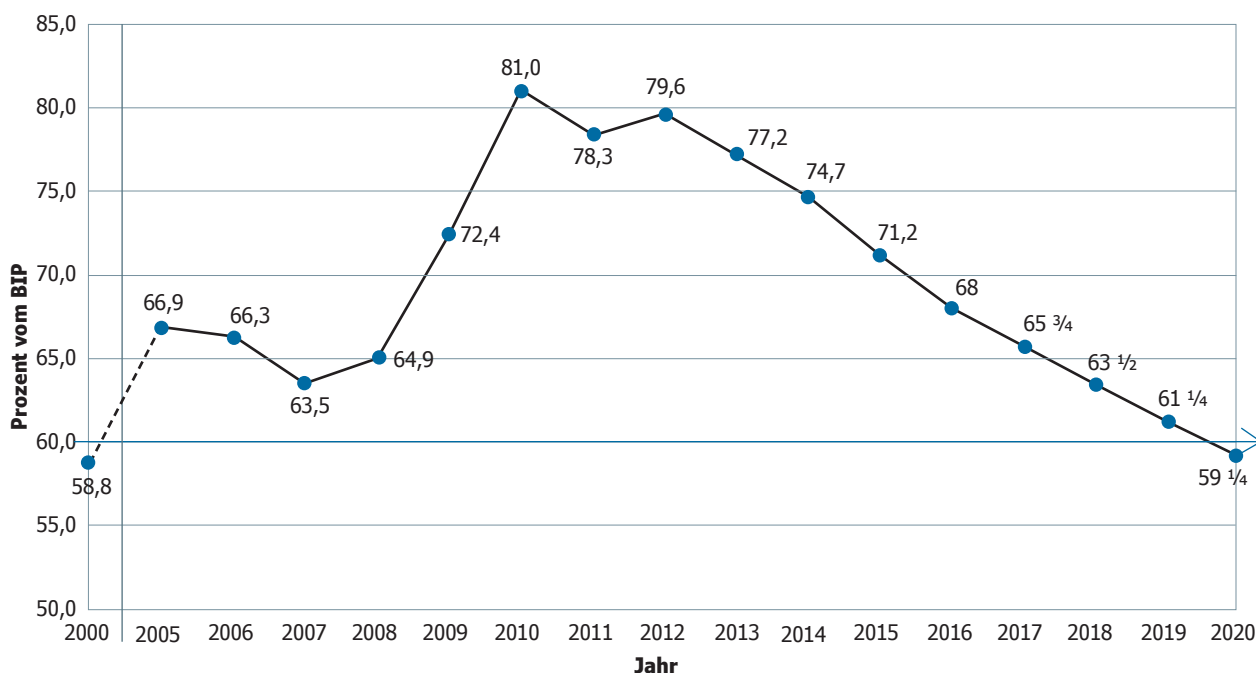
150 Die Mitgliedstaaten haben Garantien für Kredite der EFSF an Griechenland, Irland und Portugal übernommen, die anteilig im Maastricht-Schuldenstand der Geberländer erfasst werden. Dies liegt darin begründet, dass die EFSF keine internationale Institution ist und die Kreditvergabe daher statistisch den jeweiligen Geberländern zugerechnet wird.

151 Mittelfristige Finanzprojektion der öffentlichen Haushalte (Sommerprojektion des BMF), Monatsbericht Juli 2016, S. 22 Tabelle 2.

152 Bereinigt um die Effekte aus der Finanzmarkt- und der europäischen Staatsschuldenkrise (2015: 10,2 % des BIP) soll der Wert bereits zum Jahresende 2016 wieder unter 60 % des BIP liegen: vgl. Deutsches Stabilitätsprogramm, Aktualisierung 2016, Nr. 4.5 und Abbildung 6.

Entwicklung der Schuldenstandsquote

Abbildung 2.13



Erläuterung:

Der Pfeil bildet den Referenzwert für die Schuldenstandsquote ab.

Quelle: Für die Jahre ab 2016: Sommerprojektion des BMF.

Auch bei der Schuldenstandsquote entwickeln sich die deutschen Haushalte im Vergleich zu den anderen Mitgliedstaaten günstig: Nach der EU-Frühjahrsprognose verzeichnen die Mitgliedstaaten insgesamt rückläufige Schuldenstandsquoten; sie liegen aber im Durchschnitt auf deutlich höherem Niveau und zwar bei 92,2 % (2016) bzw. 91,1 % des BIP (2017) für die Eurozone sowie bei 86,4 % (2016) bzw. 85,5 % des BIP (2017) für die Europäische Union.¹⁵³

2.8.3 Empfehlungen des Rates der Europäischen Union für 2016/2017

Im Frühjahr 2016 übermittelte die Bundesregierung der Europäischen Kommission ihr aktualisiertes deutsches Stabilitätsprogramm 2016 und das Nationale Reformprogramm 2016 zur Bewertung. Für Deutschland hat der Rat der Europäischen Union auf Basis der Vorschläge der Europäischen Kommission u. a. folgende finanzwirtschaftlich relevanten Empfehlungen für den Zeitraum 2016 und 2017 gegeben¹⁵⁴: Danach soll Deutschland insbesondere

¹⁵³ BMF, Monatsbericht Juni 2016, Übersichten zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung: Tabelle 16 sowie Kennzahlen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Tabelle 11.

¹⁵⁴ Empfehlung des Rates vom 12. Juli 2016 zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2016 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Deutschlands 2016, C299//19 vom 18. August 2016.

- einen nachhaltigen Aufwärtstrend bei den öffentlichen Investitionen, insbesondere bei Infrastruktur, Bildung, Forschung und Innovation, erzielen, wobei das mittelfristige Haushaltsziel eingehalten wird;
- die Gestaltung der föderalen Finanzbeziehungen verbessern, um öffentliche Investitionen, insbesondere auf kommunaler Ebene, zu erhöhen;
- Ineffizienzen im Steuersystem abbauen, insbesondere indem es die Unternehmensbesteuerung und die kommunale Gewerbesteuer überprüft, die Steuerverwaltung modernisiert und den regulatorischen Rahmen für Risikokapital überprüft;
- mehr Anreize für einen späteren Renteneintritt setzen und negative Arbeitsanreize für Zweitverdiener abbauen, die hohe Steuer- und Abgabenbelastung für Geringverdienende senken und den Übergang aus Minijobs in reguläre Beschäftigungsverhältnisse erleichtern.

Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes können die Empfehlungen zu den föderalen Finanzbeziehungen und zur Steuersystematik helfen, die Tragfähigkeit und die Finanzstabilität der öffentlichen Haushalte zu stützen. Hinsichtlich der empfohlenen Stärkung investiver Aufgaben ist darauf hinzuweisen, dass auch der Bundesrechnungshof seit vielen Jahren eine strukturelle Verbesserung der Ausgabenstruktur befürwortet. Allerdings sind die haushaltspolitischen Spielräume mit Blick auf die bestehenden finanzwirtschaftlichen Herausforderungen (vgl. Nr. 2.1.5) weitgehend aufgezehrt, sodass Mittel umgeschichtet werden müssten. Die von der Bundesregierung avisierte Rückführung des immer noch zu hohen Schuldenstandes darf nicht durch kreditfinanzierte zusätzliche Ausgabenprogramme gefährdet werden.

2.8.4 Umsetzung der europäischen Stabilitätsverpflichtungen

Bund und Länder haben ihre gemeinsamen Verpflichtungen zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin (Artikel 109 Absatz 2 Grundgesetz) im Wesentlichen durch folgende Regelungen umgesetzt:

- (1) Artikel 109 Grundgesetz enthält den Regelungsrahmen für eine nationale Schuldenbremse in den Haushalten von Bund und Ländern, um die Vorgaben des reformierten SWP und des Fiskalvertrages einzuhalten. Die neue Kreditgrenze für den Bund wurde in Artikel 115 Grundgesetz verankert.
- (2) Im Gesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrages wurden – entsprechend der Vorgabe des Fiskalvertrages – 0,5 % des BIP als Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit festgelegt. Diese in

§ 51 Absatz 2 Haushaltsgrundsätzegesetz normierte gesamtstaatliche Obergrenze für das strukturelle Defizit bindet neben Bund und Ländern auch die Sozialversicherungen und die Gemeinden.¹⁵⁵

- (3) Durch ein innerstaatliches Frühwarnsystem sollen Haushaltsnotlagen von Bund und Ländern vermieden werden. Wesentlicher Akteur des Frühwarnsystems ist der Stabilitätsrat. Er ist bei der Bundesregierung eingerichtet (Mitglieder: Bundesminister der Finanzen, Bundesminister für Wirtschaft und Energie sowie Landesfinanzministerinnen und -minister). Zentrale Aufgabe des Stabilitätsrats ist es, fortlaufend zu überwachen, ob die Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits durch Bund und Länder eingehalten wird. Der Prüfungszeitraum umfasst den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung. Hierdurch soll der Stabilitätsrat die Gefahr einer drohenden Haushaltsnotlage möglichst früh erkennen, damit die betroffene Gebietskörperschaft rechtzeitig Gegenmaßnahmen ergreifen kann. Zu seiner Unterstützung ist ein unabhängiger Beirat aus neun Mitgliedern eingerichtet worden, u. a. aus je einer Vertreterin oder einem Vertreter der Deutschen Bundesbank, des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der an der Gemeinschaftsdiagnose beteiligten Forschungsinstitute.
- (4) Auf Grundlage einer Schätzung des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos überprüft der Stabilitätsrat zweimal jährlich die Einhaltung der Defizitobergrenze. Ggf. empfiehlt er Maßnahmen, die geeignet sind, ein überhöhtes Finanzierungsdefizit zu beseitigen. Seine Empfehlungen übermittelt er der Bundesregierung und den Landesregierungen zur Weiterleitung an die jeweiligen Parlamente. Der unabhängige Beirat begutachtet die Einhaltung der Obergrenze des gesamtstaatlichen Defizits und kann hierzu seinerseits Empfehlungen abgeben. Die Einschätzungen des Stabilitätsrats und Empfehlungen des Beirats werden veröffentlicht.
- (5) Mit dem Stabilitätsrat und dem ihn unterstützenden Beirat hat der Gesetzgeber Gremien geschaffen, die grundsätzlich geeignet erscheinen, die Einhaltung der Defizitobergrenze gesamtstaatlich für den Staatssektor zu überwachen. Aus finanzwirtschaftlicher Sicht wäre es wünschenswert, wenn der Stabilitätsrat die Kompetenz erhielte, zur besseren Durchsetzbarkeit seiner Empfehlungen Fehlverhalten zu sanktionieren.
- (6) Die Europäische Kommission hat in ihrer Stellungnahme zur Übersicht über die Haushaltsplanung Deutschlands¹⁵⁶ erneut kritisiert, dass die makroökonomischen Prognosen, die der Übersicht zur Haushaltsplanung 2016 zu Grunde liegen, nicht von einer unabhängigen Einrichtung erstellt oder befürwortet

¹⁵⁵ Der Bund übernimmt die Verantwortung für die Entwicklung der Sozialversicherungen, während die Länder für ihre Kommunen verantwortlich sind.

¹⁵⁶ Stellungnahme der Europäischen Kommission vom 16. November 2015 zur Übersicht über die Haushaltsplanung Deutschlands, C(2015) 8101 final.

worden sind.¹⁵⁷ Deutschland solle dringend sicherstellen, dass eine unabhängige Einrichtung hiermit betraut werde. Die Qualität der Prognosen bzw. Projektionen hat sie nicht bemängelt. Die Bundesregierung hat ihre Prüfung von Optionen für eine geeignete Anpassung des Verfahrens noch nicht abgeschlossen.¹⁵⁸

2.8.5 Innerstaatliche Aufteilung von Finanzierungssaldo und Schuldenstand

Der Bund muss an der Einhaltung der europäischen Fiskalregeln und einer zielgerichteten Umsetzung des Haushaltsüberwachungsverfahrens ein besonderes Interesse haben. Seit Jahren hat er im Vergleich zu den übrigen Gebietskörperschaften einen deutlich höheren Anteil am gesamtstaatlichen Schuldenstand. Beim Finanzierungssaldo hat sich dies nach dem Jahr 2013 geändert: die Haushalte 2014 und 2015 weisen bessere Abschlüsse als die der anderen Gebietskörperschaften aus.

- (1) Die Entwicklung beim Finanzierungssaldo ist dadurch gekennzeichnet, dass der Bund auch in „guten Haushaltsjahren“ vergleichsweise hohe Defizite verzeichnete, während die Gesamtheit der Länder und Gemeinden teilweise sogar Überschüsse auswies (vgl. Tabelle 2.14). Das verbesserte Jahresergebnis des Bundes 2013 war wesentlich dem positiven Finanzierungssaldo in der Sozialversicherung zu verdanken. Im Haushaltsjahr 2014 wendete sich der Trend: Während der Bund einen Überschuss erzielte (8,6 Mrd. Euro), wiesen Länder und Gemeinden negative Finanzierungssalden auf (insgesamt: –3,4 Mrd. Euro). Im Jahr 2015 erwirtschafteten erstmals alle staatlichen Ebenen ein positives Ergebnis: Der Bund erzielte einen Überschuss von 9,4 Mrd. Euro, der über dem der Länder und Gemeinden von insgesamt 5,7 Mrd. Euro lag. Der hohe staatliche Überschuss von 22,6 Mrd. Euro wurde insbesondere durch die stabile wirtschaftliche Lage mit steigenden Steuereinnahmen und das weiterhin niedrige Zinsniveau begünstigt.

¹⁵⁷ Verordnung (EU) 473/2013 vom 21. Mai 2013 über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet.

¹⁵⁸ Deutsches Stabilitätsprogramm, Aktualisierung 2016, Nr. 3.1.

Finanzierungssaldo in den öffentlichen Haushalten

Tabelle 2.14

Jahr	Finanzierungs- saldo Staat	davon: Bund	davon: Sozialversicherung	davon: Länder	davon: Gemeinden
in Mrd. Euro					
2007	-4,7	-16,9	10,2	2,8	8,5
2008	-4,5	-16,1	6,4	-1,5	6,7
2009	-79,6	-40,5	-14,4	-19,5	-5,1
2010	-108,9	-84,1	3,8	-20,6	-8,1
2011	-25,9	-29,4	15,3	-11,4	-0,3
2012	-1,4	-16,1	18,4	-5,9	2,2
2013	-5,7	-8,1	5,3	-3,1	0,2
2014	8,1	8,6	3,0	-0,9	-2,5
2015	22,6	10,7	2,5	4,7	4,7

Erläuterung:

Bei den Ergebnissen handelt es sich um Daten in Abgrenzung des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 2010. Rundungsdifferenzen möglich.

Quelle: Deutsche Bundesbank, Zeitreihe Finanzierungssaldo gem. Maastricht-Vertrag, Stand 21. September 2016, und Monatsbericht September 2016, Statistischer Teil, X. Öffentliche Finanzen in Deutschland, Tabelle 1. Die Werte für die Jahre 2013 bis 2015 sind vorläufig.

- (2) Bei der öffentlichen Verschuldung schneidet der Bund im Vergleich zu den anderen Gebietskörperschaften nach wie vor schlechter ab (vgl. Tabelle 2.15). Bei einem gesamtstaatlichen Maastricht-Schuldenstand zum Jahresende 2015 von 2,15 Billionen Euro entfallen fast 1,4 Billionen Euro¹⁵⁹ auf den Bund. Der Anteil des Bundes am Maastricht-Schuldenstand erhöhte sich im Jahr 2010 gegenüber den Vorjahren um rund drei Prozentpunkte und bewegt sich seitdem weiter auf diesem hohen Niveau. Grund für diese Entwicklung ist, dass die Maßnahmen zur Abwehr der Finanzmarktkrise und der europäischen Staatsschuldenkrise überwiegend zulasten des Bundes gegangen sind.

159 Der Schuldenstand des Bundes nach der für den Maastricht-Vertrag maßgeblichen Berechnung liegt um bis zu vier BIP-Punkte über den in der Haushaltsrechnung des Bundes ausgewiesenen Kreditmarktschulden, da zu diesen Schulden insbesondere die Kassenverstärkungskredite, die sog. Platzhaltergeschäfte, der Münzumschlag sowie die Hilfsmaßnahmen zur Stabilisierung des Euroraums hinzugerechnet werden – vgl. dazu Statistisches Bundesamt, Schulden der öffentlichen Haushalte 2015, Fachserie 14, Reihe 5, Methodische Hinweise Nr. 6.

Schuldenstand in den öffentlichen Haushalten

Tabelle 2.15

Jahr	Schuldenstand	darunter: Bund	darunter: Länder	darunter: Gemeinden	Anteil Bund am Schuldenstand	Anteil Länder und Gemeinden am Schuldenstand
	in Mrd. Euro				in %	
2007	1 597	981	504	127	61,4	39,5
2008	1 663	1 011	540	128	60,8	40,2
2009	1 782	1 080	583	133	60,6	40,2
2010	2 090	1 335	630	143	63,9	37,0
2011	2 117	1 342	644	147	63,4	37,4
2012	2 193	1 387	672	151	63,2	37,5
2013	2 178	1 390	651	154	63,8	37,0
2014	2 178	1 396	644	154	64,1	36,6
2015	2 153	1 372	647	155	63,7	37,3

Erläuterung:

Bei den Ergebnissen handelt es sich um Daten in Abgrenzung des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 2010. Der gesamtstaatliche Schuldenstand umfasst auch die jeweiligen Extrahaushalte von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherung. Er ist um die Schulden bereinigt, die die öffentlichen Haushalte untereinander aufgenommen haben. Rundungsdifferenzen möglich.

Quelle: Deutsche Bundesbank, Zeitreihe Schuldenstand (Maastricht-Abgrenzung), Stand 18. Juli 2016, und Monatsbericht September 2016, Statistischer Teil, X. Öffentliche Finanzen in Deutschland, Tabelle 1, www.bundesbank.de und eigene Berechnungen (Schuldenanteile).

Obwohl der Bund anteilig höhere Schuldenlasten als die Länder und Gemeinden trägt, entlastet er diese finanziell in zentralen Politikfeldern (vgl. Nrn. 2.1.5.3 und 2.1.5.4).¹⁶⁰ Neue Forderungen und Ansprüche an den Bund erheben die Länder insbesondere im Zuge der Flüchtlingssituation sowie hinsichtlich der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab dem Jahr 2020. Bis zu diesem Zeitpunkt müssen alle Länder die Vorgaben der Schuldenbremse erfüllen. Um dies zu erreichen, erhalten die Länder Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein Konsolidierungshilfen von jährlich 800 Mio. Euro.¹⁶¹ An diesen Hilfen von insgesamt 7,2 Mrd. Euro (2011 bis 2019) beteiligt sich der Bund ebenfalls hälftig.

Angesichts seiner eigenen umfänglichen Herausforderungen erscheinen die Handlungsspielräume des Bundes für zusätzliche finanzielle Zugeständnisse an die anderen Gebietskörperschaften begrenzt. Der Bund muss sich darauf

¹⁶⁰ Dazu im Einzelnen: Bericht des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zu den Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, Januar 2015.

¹⁶¹ Auf Bremen entfallen hiervon jährlich 300 Mio. Euro, auf das Saarland 260 Mio. Euro und auf die drei übrigen Länder jeweils 80 Mio. Euro.

konzentrieren, die langfristige Tragfähigkeit seines Haushalts sicherzustellen. Damit würde er dazu beitragen, dass Deutschland auch weiterhin seine Aufgabe als finanzwirtschaftlicher Stabilitätsanker in Europa erfüllt.

Übergreifende und querschnittliche Prüfungsergebnisse

3 Bund kontrolliert den Erfolg seiner Unternehmensbeteiligungen nicht ausreichend (Bundesministerium der Finanzen (BMF))

3.0

Die Beteiligungsverwaltungen des Bundes haben nicht ausreichend geprüft, ob private Unternehmen, an denen der Bund beteiligt ist, ihren angestrebten Zweck erreichen. Mehrere Beteiligungsverwaltungen versäumten es zudem, eine fortwährende Kontrolle des Unternehmenserfolgs sicherzustellen. Auch ließen Beteiligungsverwaltungen mehrfach Zielvereinbarungen mit den Geschäftsleitungen zu, die nicht messbar waren oder sich nicht genug am Erfolg der Unternehmen orientierten. Das BMF sollte den Beteiligungsverwaltungen einen Standard für die Erfolgskontrolle anbieten und für Zielvereinbarungen klarere Vorgaben machen.

3.1

Beteiligung des Bundes an privaten Unternehmen

Der Bund und seine Sondervermögen können sich an privaten Unternehmen beteiligen. Voraussetzung ist, dass ein wichtiges Interesse des Bundes vorliegt und der Bund den von ihm angestrebten Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen kann (§ 65 BHO). Zum 31. Dezember 2014 war der Bund an 60 Unternehmen unmittelbar und an 566 Unternehmen mittelbar beteiligt. Die Unternehmensbeteiligungen (Beteiligungen) des Bundes waren zu diesem Zeitpunkt mit rund 29 Mrd. Euro bewertet.

Um seine Beteiligungen zu steuern, hat der Bund bei den jeweils zuständigen Bundesministerien Beteiligungsverwaltungen eingerichtet. Diese haben regelmäßig und für jede einzelne Beteiligung zu beurteilen, ob ein Interesse des Bundes an der Beteiligung besteht und ob das Unternehmen den Beteiligungszweck erreicht. Hierfür haben sie eine Erfolgskontrolle durchzuführen. Daneben entsendet der Bund Vertreter in das Überwachungsorgan des Unternehmens, beispielsweise in den Aufsichtsrat. Die Beteiligungsverwaltungen sollen diese Vertreter unterstützen.

Als Vorgabe für die Arbeit der Beteiligungsverwaltungen hat das BMF „Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes“ veröffentlicht. Nicht enthalten ist in diesem Regelwerk, dass die Beteiligungsverwaltungen zur Erfolgskontrolle Soll/Ist-Vergleiche der Unternehmensplanung mit den tatsächlichen Ergebnissen heranzuziehen haben.

Kontrolle des Unternehmenserfolgs

Für eine Kontrolle des Unternehmenserfolgs ist es notwendig, dass die Geschäftsleitung eine Unternehmensplanung erarbeitet, diese fortwährend auf Basis von Soll/Ist-Vergleichen mit den tatsächlichen Ergebnissen vergleicht und bei Bedarf gegensteuert. Die Beteiligungsverwaltungen können auf dieser Grundlage den Unternehmenserfolg auch mit Blick auf das Bundesinteresse bewerten. Dabei sollen sie den Vertretern des Bundes in den Überwachungsorganen zuarbeiten. In seinen Prüfungen stellte der Bundesrechnungshof Mängel bei der Erfolgskontrolle fest. So ließen die Beteiligungsverwaltungen beispielsweise zu, dass

- zwei Geschäftsleitungen in ihren Unternehmensplanungen die Kosten für eigene Leistungen nicht transparent darstellten,
- eine Geschäftsleitung dem Überwachungsorgan einerseits und den Gesellschaftern andererseits voneinander abweichende Unternehmensplanungen vorlegte,
- ein Vertreter des Bundes im Überwachungsorgan die Unternehmensplanung zur Kenntnis nahm, ohne sich zuvor eine inhaltliche Bewertung der Beteiligungsverwaltung vorlegen zu lassen,
- in den Berichten einer Geschäftsleitung an ihr Überwachungsorgan dauerhaft Soll/Ist-Vergleiche zwischen der Unternehmensplanung und den tatsächlichen Ergebnissen fehlten und
- die Berichte einer Geschäftsleitung sich über Jahre hinweg auf reine Tätigkeitsbeschreibungen beschränkten, anstatt den Erfolg des Unternehmens zu bewerten.

In zwei Fällen erhielten die Unternehmen ihre Aufträge direkt von dem Bundesministerium, das auch die Beteiligungsverwaltung stellte. Trotzdem sahen sich die Beteiligungsverwaltungen nicht in der Lage, den Erfolg der Unternehmen zu bewerten. Dies sei Aufgabe der Fachabteilungen. Da auch diese sich für nicht zuständig erklärten, fand keine Erfolgskontrolle statt. Gleichwohl erklärten die Beteiligungsverwaltungen regelmäßig, das Bundesinteresse an der Beteiligung bestehe fort.

Zielvereinbarungen mit der Geschäftsleitung

Zielvereinbarungen mit der Geschäftsleitung sollen die Geschäftsleiterinnen und Geschäftsleiter motivieren, die Unternehmensziele zu erreichen. Der variable Anteil ihrer Vergütung wird daran gekoppelt, inwieweit sie die vereinbarten Ziele erreichen. Die Beteiligungsverwaltungen sollen darauf hinwirken, dass die Zielvereinbarungen mit dem Interesse des Bundes an der Beteiligung übereinstimmen. Auch hierbei hat der Bundesrechnungshof Mängel festgestellt. So ließen die Beteiligungsverwaltungen zu, dass

- in mehreren Fällen keine objektiv messbaren Ziele vereinbart wurden,
- mehrere Zielvereinbarungen nur solche Pflichten einer Geschäftsleitung enthielten, die üblicherweise mit dem Grundgehalt abgegolten werden,
- in mehreren Fällen Ziele erst nach Beginn des Geschäftsjahres vereinbart wurden, was die von einer Zielvereinbarung erwartete Steuerungs- und Anreizfunktion beeinträchtigte,

- in einem Fall das Verfehlen eines wesentlichen Zieles aus der Zielvereinbarung nicht sanktioniert wurde, weil nach Ansicht der Geschäftsleitung dieses Ziel nicht durch ihre Leistung beeinflussbar war und
- ein Mitglied der Geschäftsleitung aufgrund des Vergütungssystems eine erfolgsabhängige Vergütung erhielt, obwohl sein Geschäftsbereich hohe Verluste erwirtschaftet hatte und das Mitglied kurz darauf entlassen wurde.

3.2

Die Beteiligungsverwaltungen des Bundes müssen darauf achten, dass der Bund mit seinen Beteiligungen im Bundesinteresse liegende Aufgaben wirtschaftlich erfüllt. Der Bundesrechnungshof hat Mängel festgestellt, insbesondere bei der Kontrolle des Unternehmenserfolgs und bei der Vereinbarung von Zielen mit den Geschäftsleitungen.

Die „Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes“ haben sich aus Sicht des Bundesrechnungshofes insgesamt bewährt. Sie sollten jedoch um Regelungen zur Erfolgskontrolle erweitert werden.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMF daher, einen Standard für die Erfolgskontrolle des Bundes bei seinen Beteiligungen zu erstellen. Ein solcher Standard sollte auch die Kontrolle des Unternehmenserfolgs durch fortwährende Soll/Ist-Vergleiche von Unternehmensplanung und tatsächlichem Ergebnis fordern. Zudem sollte er Vorgaben für Zielvereinbarungen mit der Geschäftsleitung enthalten. Der Standard könnte insbesondere den Beteiligungsverwaltungen zu kleineren Beteiligungen des Bundes als Maßstab dienen.

3.3

Das BMF hat erklärt, es entwickle aktuell ein „Standardisiertes Beteiligungsmonitoring“. Dabei sollten die Beteiligungsverwaltungen jährlich Unternehmenskennzahlen der letzten fünf Jahre in einem Datenblatt zusammenstellen. Dazu sollten sie Aussagen zu Besonderheiten des Unternehmens sowie Risiken treffen.

Zu Zielvereinbarungen mit der Geschäftsleitung würden die „Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes“ bereits hinreichende Vorgaben enthalten. Gleichwohl teile man die Kritik des Bundesrechnungshofes an den geprüften Zielvereinbarungen.

Das BMF hat zugesagt, die Themen „Erfolgskontrolle“ und „Zielvereinbarungen“ in seinen Schulungen der Vertreter des Bundes in den Überwachungsorganen und der Beteiligungsverwaltungen zu vertiefen. Auch wolle es beide Themen im jährlichen Treffen der Beteiligungsreferenten ansprechen. Die Ergebnisse werde es in einem Schreiben an die Bundesministerien festhalten.

3.4

Der Bundesrechnungshof hält die Ankündigungen des BMF für unzureichend. So genügt das im Entwurf vorgestellte „Standardisierte Beteiligungsmonitoring“ nicht den Anforderungen an eine fortwährende Erfolgskontrolle, da es grundsätzlich nur jährlich erstellt werden soll. Zudem stellt es überwiegend Ist-Zahlen des Unternehmens dar, ohne diese an den Unternehmensplanungen zu messen. Bei Zielvereinbarungen haben die „Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes“ nicht ausgereicht, um die durch den Bundesrechnungshof festgestellten Fehler zu verhindern.

Der Bundesrechnungshof sieht in den Vorschlägen des BMF, die Themen „Erfolgskontrolle“ und „Zielvereinbarung“ mit den Beteiligungsverwaltungen zu erörtern und die Ergebnisse in einem Ressortrundschreiben zu verbreiten, einen ersten Schritt in die richtige Richtung. Gleichwohl hält er daran fest, dass das BMF die Kontrolle des Unternehmenserfolgs durch fortwährende Soll/Ist-Vergleiche von Unternehmensplanung und tatsächlichem Ergebnis in seine „Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes“ als Aufgabe der Beteiligungsverwaltung aufnehmen sollte. Zu Zielvereinbarungen sollte das BMF klarere Vorgaben entwickeln, die insbesondere die Messbarkeit solcher Vereinbarungen enthalten.

Die Bemerkungen sind am 29. September 2016 vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes beschlossen worden.

Bonn, den 14. November 2016

Bundesrechnungshof

Kay Scheller

