



Bericht

an den
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

Information über die Entwicklung des Einzelplans 32
(Bundesschuld) für die Haushaltsberatungen 2018
– Zweiter Regierungsentwurf

Inhaltsverzeichnis

1	Überblick	3
2	Haushaltsstruktur und -entwicklung	4
2.1	Kreditaufnahmen und Zinsausgaben des Bundes	4
2.2	Schuldenmanagement	7
2.3	Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen	8
3	Maßnahmen zur Stabilisierung der Finanzmärkte und des Euroraums	10
3.1	Finanzmarktstabilisierungsfonds	10
3.2	Restrukturierungsfonds und Einheitlicher Abwicklungsfonds	11
3.3	Maßnahmen zur Stabilisierung des Euroraums	12
4	Ausblick	13

1 Überblick

Kernbereich des Einzelplans 32 sind die Bundesschuld sowie die Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen des Bundes gemäß § 3 Haushaltsgesetz. Nicht enthalten sind Maßnahmen zur Unterstützung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets und seiner Mitgliedstaaten, hingegen würden mögliche Entschädigungszahlungen aus den in diesem Zusammenhang übernommenen Garantien aus dem Einzelplan geleistet.

Der Bund kommt nach mehr als 40 Jahren – seit dem Jahr 2014 – ohne neue Schulden aus. Im Einzelplan 32 sind demzufolge keine Einnahmen aus einer Nettokreditaufnahme veranschlagt. Dies gilt über den gesamten Finanzplanungszeitraum bis zum Jahr 2021 fort. Ausgaben zur Schuldentilgung sind nicht veranschlagt.

Der Einzelplan 32 weist auf der Ausgabenseite im Besonderen die Zinsen aus, die der Bund für seine Schulden zahlen muss. Außerdem enthält er die Ausgaben und Einnahmen, die sich aus den vorgenannten Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen ergeben.

Die Ist-Ausgaben im Einzelplan 32 beliefen sich im Jahr 2017 auf 18,4 Mrd. Euro, davon entfielen auf Zinsausgaben 17,5 Mrd. Euro. Die Zinsausgabenquote lag damit bei 5,4 % der Gesamtausgaben des Bundeshaushalts. Die Ausgaben des Einzelplans sollen nach dem 2. Regierungsentwurf (2. Haushaltsentwurf – 2. HHE) im Jahr 2018 auf 21,2 Mrd. Euro steigen (1. HHE: 21,9 Mrd. Euro). Das entspricht 6,2 % der Gesamtausgaben des Bundeshaushalts. Die Zinsausgaben werden mit 19,9 Mrd. Euro (1. HHE: 20,8 Mrd. Euro) veranschlagt. Die Zinsausgabenquote würde damit auf 5,8 % steigen.

Die Ist-Einnahmen des Einzelplans 32 lagen im Jahr 2017 bei 1,4 Mrd. Euro und damit 0,1 Mrd. Euro über dem Soll. Für das Jahr 2018 sind Einnahmen von 1,4 Mrd. Euro veranschlagt (1. HHE: 1,3 Mrd. Euro). Sie entfallen zum weit überwiegenden Teil auf Einnahmen aus Gewährleistungen/Bürgschaften (vgl. Tabelle 1).

Die nachfolgende Tabelle gibt eine Übersicht über den Einzelplan 32.

Tabelle 1

Übersicht über den Einzelplan 32 Bundesschuld

	2017 Soll	2017 Ist	Abwei- chung Ist/Soll ^a	2018 1. HHE	2018 2. HHE	Verände- rung Soll 2018 (2. HHE) / Ist 2017 ^a
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans ^a	19 991,0	18 406,3	-1 584,7	21 920,4	21 173,1	15,0
davon:						
• Zinsausgaben ^b , sächli- che Verwaltungsausga- ben für den Schulden- dienst	18 506,0	17 533,3	-972,7	20 810,4	19 913,1	13,6
• Gewährleistungen	1 485,0	873,0	-612,0	1 110,0	1 260,0	44,3
Einnahmen des Einzelplans ^a	1 253,4	1 383,9	130,4	1 336,0	1 383,0	-0,1
davon:						
• Einnahmen aus Krediten	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
• Zinseinnahmen und Ver- waltungseinnahmen	66,5	135,7	69,1	36,6	83,6	-38,4
• Gewährleistungen/ Bürgschaften	1 186,9	1 248,2	61,3	1 299,4	1 299,4	4,1

Erläuterungen: ^a Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

^b Ausgaben für den Schuldendienst, unter Berücksichtigung von Agien und Disagien für Bundeswertpapiere.

Quelle: Einzelplan 32. Für das Jahr 2017: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2018: 1. Haushaltsentwurf und 2. Haushaltsentwurf.

2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

2.1 Kreditaufnahmen und Zinsausgaben des Bundes

In der Vergangenheit nahm der Bund regelmäßig neue Schulden auf, um die Deckungslücke zwischen den Ausgaben und den Einnahmen im Bundeshaushalt auszugleichen. So stieg im Zeitraum 2000 bis 2014 die Verschuldung des Bundes ohne Wertpapiere im Eigenbestand, Sondervermögen und Kassenverstärkungskredite um etwa 50 % auf den Höchstwert 1 069,4 Mrd. Euro an. Die fälligen Schulden aus früheren Jahren tilgte der Bund in der Regel nicht, sondern ersetzte sie durch neue Kredite (Anschlussfinanzierung). Bei einer Anschlussfinanzierung vermindert sich der Schuldenstand nicht. Der Bund verschiebt seine Belastungen aus der Verschuldung weiter in die Zukunft. Erst im Jahr 2015 sank der Schuldenstand um 18,5 Mrd. Euro ab, weil der Bund Kredite ohne Anschlussfinanzierung tilgte. Dies war insbesondere auf die günstige Entwicklung des Bundeshaushalts 2015 zurückzuführen. Zwischen den Jahresenden 2015 und 2017 verringerten sich die Schulden nur noch um

5,9 Mrd. Euro, was 0,6 % entspricht. Mit dem Entwurf zum Bundeshaushalt 2018 legt die Bundesregierung erneut einen Haushalt vor, der ohne neue Schulden auskommen soll. Infolgedessen sind im Einzelplan 32 keine Einnahmen aus einer Nettokreditaufnahme veranschlagt.

Aus den Entlastungen im Bundeshaushalt, die sich zum Abschluss der Haushaltsjahre 2015 bis 2017 gegenüber dem jeweiligen Haushaltsoll per Saldo ergaben, führte der Bund der Rücklage zur Finanzierung von Belastungen im Zusammenhang mit der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen (Rücklage "Asylbewerber und Flüchtlinge") fast 24 Mrd. Euro zu. Die Bestände der Rücklage und der Sondervermögen verbleiben bis zu ihrer Verwendung unverzinst im Kassenbereich des Bundes. Sie werden jeweils am Ende des Jahres auf das Folgejahr umgebucht. Diese im Kassenbereich des Bundes per Saldo erzielten Überschüsse führen zu einem reduzierten Bruttokreditbedarf des Bundes. Da dieser geringer war als die für Anschlussfinanzierungen vorgesehenen Mittel für Tilgungen, wurde der Schuldenstand zurückgeführt. Wenn in den Folgejahren im Kassenbereich des Bundes in Folge von Entnahmen aus der Rücklage bzw. Ausgaben der Sondervermögen per Saldo ein Finanzierungsbedarf entsteht, wird der Bruttokreditbedarf entsprechend erhöht. Hierdurch fallen die für den Haushaltsausgleich tatsächlich aufgenommene Kreditverschuldung und der Ausweis in der Haushalts- und Vermögensrechnung auseinander. Die Finanzierung ist – ohne Anrechnung auf die Schuldenregel – bereitzustellen, sobald die Mittel benötigt werden: Die Rücklage soll im Jahr 2018 mit 1,6 Mrd. Euro in Anspruch genommen werden. Weitere 8 Mrd. Euro sollen im Jahr 2019 eingesetzt werden und jeweils über 6 Mrd. Euro in den Jahren 2020 und 2021 (vgl. auch die Information über die Entwicklung des Einzelplans 60).

Die Höhe der Bruttokreditaufnahme und der Anschlussfinanzierung sowie die Finanzierungsbeträge der Sondervermögen und der Rücklage "Asylbewerber und Flüchtlinge" werden nicht im Einzelplan 32 ausgewiesen, sondern ergeben sich aus dem Kreditfinanzierungsplan als Teil des Haushaltsplans.

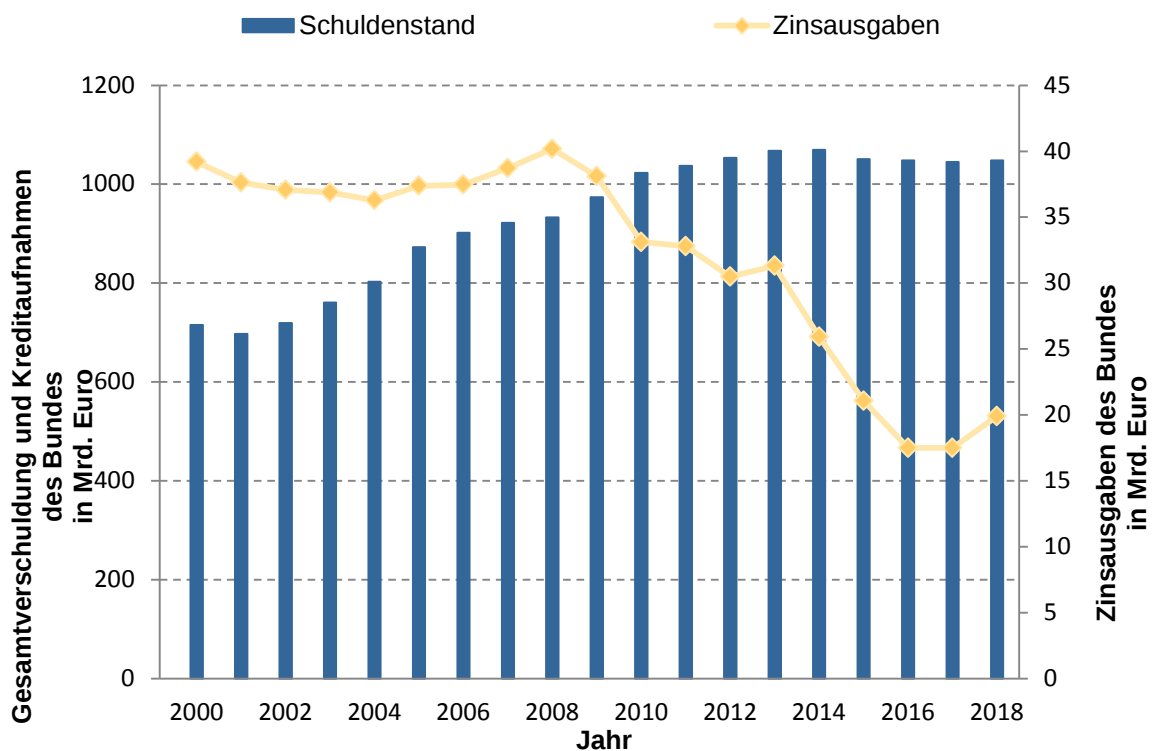
Zum 31. Dezember 2017 betrugen die Schulden des Bundeshaushalts 1 045 Mrd. Euro. Der Finanzplan des Bundes 2017 bis 2021 vom 11. August 2017 geht von einem Schuldenstand zum 31. Dezember 2018 von 1 048 Mrd. Euro aus. Nach Schätzung des BMF wird der Schuldenstand bis Ende 2022 in etwa auf diesem Niveau bleiben. Diese Steigerung des Schulden-

stands zum 31. Dezember 2018 steht nicht im Einklang mit dem Koalitionsvertrag vom 14. März 2018 für die 19. Legislaturperiode und dem aktuellen Eckwertebeschluss für den Finanzplan 2018 bis 2022, die beide vorsehen, ohne neue Schulden auszukommen.

Abbildung 1 zeigt die Entwicklung der Verschuldung und der Zinsausgaben des Bundes im Zeitraum 2000 bis 2018.

Abbildung 1

Entwicklung der Verschuldung und der Zinsausgaben des Bundes



Erläuterung: Verschuldung des Bundes ohne Wertpapiere im Eigenbestand, Sondervermögen sowie Kassenverstärkungskredite zum 31.12. jedes Jahres. Zinsausgaben als Jahreswerte. 2001 bis 2017: Ist-Werte; 2018 Soll-Werte.

Quelle: Bundeshaushalt; Bundesministerium der Finanzen; Bundesrepublik Deutschland - Finanzagentur GmbH.

Die Zinsausgaben des Bundes sind seit ihrem Höchststand im Jahr 2008 von 40,2 Mrd. Euro um rund 56 % auf 17,5 Mrd. Euro im Jahr 2017 gesunken. Die Verschuldung ist im selben Zeitraum hingegen von 933,1 Mrd. um rund 12 % auf 1 045 Mrd. Euro weiter angestiegen. Dabei ist der Schuldenstand seit dem Höchststand von 1 069 Mrd. Euro im Jahr 2014 geringfügig gesunken. Der Bund zahlte somit im Jahr 2017 – verglichen mit dem Jahr 2008 – für höhere Schulden weniger als die Hälfte an Zinsen. Bei einem unveränderten Durchschnittszinssatz gegenüber dem Jahr 2008 hätte der Bund im Jahr 2017 Zin-

sen in Höhe von etwa 45 Mrd. Euro und damit rund 27,5 Mrd. Euro mehr zahlen müssen.

Die aktuell geringe Zinsbelastung ist darauf zurückzuführen, dass die Zinsen im Zuge der Finanzkrise und der von der Europäischen Zentralbank ergriffenen Maßnahmen auf ein historisch niedriges Niveau gefallen sind. Der Bund profitierte bei seinen Anschlussfinanzierungen von den günstigen Konditionen und konnte so seine Zinslast erheblich senken. Um von den günstigen Konditionen auch längerfristig zu profitieren, nimmt der Bund vermehrt Kredite mit längeren Laufzeiten auf.

2.2 Schuldenmanagement

Der Bund deckt den überwiegenden Teil seines Bruttokreditbedarfs durch die Ausgabe von Bundeswertpapieren. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) trägt die Gesamtverantwortung für das Schuldenwesen. Wegen der haushaltspolitischen Bedeutung unterliegen die Kreditaufnahmen und das Schuldenmanagement des Bundes einer besonderen parlamentarischen Kontrolle. Mitglieder des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages nehmen diese Aufgabe im Bundesfinanzierungsgremium wahr. Der Bundesrechnungshof berät das Gremium und das BMF.

Die Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH (Finanzagentur) nimmt im Namen und für Rechnung des Bundes die Kredite auf und verwaltet die Schulden. Sie erhält Zahlungen aus dem Einzelplan 32 für die von ihr erbrachten Leistungen. Im Jahr 2017 beliefen sich die Zahlungen auf 32,9 Mio. Euro. Sie sollen im Jahr 2018 auf 47,4 Mio. Euro ansteigen. Der Anstieg der Ausgaben ist im Wesentlichen auf die Teilintegration von Aufgaben und Beschäftigten der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (FMSA) zum 1. Januar 2018 zurückzuführen (vgl. Nummer 3.1). Auf der Einnahmenseite ist aufgrund der Teilintegration ein neuer Titel für die Erstattung von Kosten der FMSA durch die Empfänger von Stabilisierungsmaßnahmen ausgewiesen. Für das Jahr 2018 sind hierfür 5,1 Mio. Euro veranschlagt. Ausgaben, die für die Verwaltung des Finanzmarktstabilisierungsfonds an die FMSA geleistet worden sind, waren bisher im Einzelplan 60 veranschlagt; sie sind nicht durch die Bundesschuld verursacht. Die erhöhten Ausgaben für die Finanzagentur enthalten auch einmalige Übergangskosten aus der Teilintegration.

Daher ist zu erwarten, dass die Ausgaben im weiteren Finanzplanungszeitraum absinken werden.

2.3 Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen

Der Bund übernimmt Gewährleistungen für außen- und binnenwirtschaftliche Zwecke (Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen), soweit sie förderungswürdig sind oder im staatlichen Interesse liegen. Vorrangiges Ziel ist die Wirtschaftsförderung. Der Bund haftet nur für tatsächliche Ausfälle. Er vergibt Gewährleistungen regelmäßig nicht direkt, sondern meist über Dritte, die namens und im Auftrag des Bundes tätig sind (Mandatare).

Nach dem Haushaltsgesetz war der Bund im Jahr 2017 ermächtigt, Gewährleistungen bis zu 494,2 Mrd. Euro (Vorjahr: 486,4 Mrd. Euro) zu übernehmen (Ermächtigungsrahmen). Auf den Ermächtigungsrahmen sind auch übernommene Gewährleistungen früherer Haushaltsgesetze anzurechnen, soweit der Bund noch in Anspruch genommen werden kann. In diesem Fall erfolgt eine Anrechnung auch, soweit er in Anspruch genommen worden ist und für die erbrachten Leistungen keinen Ersatz erlangt hat.

Die Gewährleistungsnehmer zahlen grundsätzlich ein Entgelt an den Bund. Im Jahr 2017 machten diese Einnahmen zusammen mit den Rückflüssen aus geleisteten Entschädigungen 1,2 Mrd. Euro aus und verminderten sich somit gegenüber dem Vorjahr um 1,3 Mrd. Euro. Im Vorjahr waren die Einnahmen vergleichsweise hoch, u. a. weil zwei Staaten ihre Altschulden tilgten.

Den Einnahmen standen Ausgaben für Entschädigungen und weitere Kosten von insgesamt 0,9 Mrd. Euro gegenüber. Sie stiegen gegenüber dem Vorjahr um 13 %. Wenn der Bund aus Gewährleistungen in Anspruch genommen wird, können sich Belastungen für künftige Bundeshaushalte ergeben. Diese sind nicht vorhersehbar. Der Haushaltsansatz ist daher aus Erfahrungswerten abgeleitet.

Im Haushaltsgesetz ist festgelegt, für welche Zwecke und bis zu welchen Höchstgrenzen der Bund Gewährleistungen übernehmen darf. Hierzu gehören u. a. folgende Tatbestände:

- Für außenwirtschaftliche Vorhaben übernimmt der Bund vor allem Gewährleistungen für Ausfuhrgeschäfte (Exportkreditgarantien). Damit deckt er die mit Ausfuhrgeschäften verbundenen, im Ausland liegenden Risiken zu-

gunsten deutscher Exporteure und Banken ab (z. B. Embargo, kriegsrische Ereignisse, Zahlungsverbote, Insolvenz oder Nichtzahlung des Kunden). Im Jahr 2017 übernahm der Bund 517 neue Einzeldeckungen; die Anzahl stieg damit um 4 % an. Er nahm seinen Ermächtigungsrahmen von 160 Mrd. Euro mit 121 Mrd. Euro in Anspruch. Das maximale Entschädigungsrisiko verminderte sich gegenüber dem Vorjahr auf 86 Mrd. Euro (Vorjahr: 90 Mrd. Euro). Das Entschädigungsrisiko umfasst den gesamten Deckungsbestand abzüglich bereits getilgter oder entschädigter Kreditforderungen zuzüglich künftiger Zinsen. Es stellt somit den Höchstbetrag dar, mit dem der Bund aus eingegangenen Gewährleistungen in Anspruch genommen werden könnte. Aus dem Betrag für das Entschädigungsrisiko lassen sich eine Eintrittswahrscheinlichkeit des Risikos und eine daraus entstehende tatsächliche Inanspruchnahme des Bundes nicht ableiten.

- Für die Binnenwirtschaft bestand im Jahr 2017 ein Ermächtigungsrahmen von 158 Mrd. Euro u. a. für Bürgschaften, um Kredite für freie Berufe und Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft abzusichern.

Seit dem Jahr 2005 haftet der Bund zugunsten der Extremus Versicherungs-AG für Terrorismusschäden bei deutschen Unternehmen mit bis zu 8 Mrd. Euro, soweit die Schäden jährlich 2 Mrd. Euro übersteigen. Aufgrund einer Forderung des Bundesrechnungshofes hatte das BMF im Jahr 2016 in einem ersten Schritt den Gewährleistungsbetrag des Bundes auf 7,5 Mrd. Euro gesenkt. Das BMF hatte auch zugesagt, bis Ende 2019 eine Versicherung über den Markt erreichen zu wollen. Bei der erneuten Prüfung hat der Bundesrechnungshof festgestellt, dass sich die Marktlösung nicht abzeichnet. Er hat daher empfohlen, Alternativen für das bisherige System der Terrorversicherung zu untersuchen. Zudem sollte das BMF die Vergütung des Mandatars überprüfen.

Im August 2017 hat die Bundesregierung entschieden, über die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) einen Überbrückungskredit von 150 Mio. Euro an die Air Berlin PLC & Co. Luftverkehrs KG (Air Berlin) auszureichen. Damit wollte sie die Gefahr der Einstellung des Flugbetriebes aufgrund einer sich abzeichnenden Insolvenz abwenden. Der Bund sicherte den Kredit in vollem Umfang mit einer Garantie ab. Am 21. Dezember 2017 nahm die KfW den Bund aus der gegebenen Garantie in Anspruch. Die Bundesregierung unterrichtete den Haushaltsausschuss am 21. Februar 2018 mündlich

über den aktuellen Stand der Rückzahlung des Überbrückungskredits durch Air Berlin. Zurzeit prüft der Bundesrechnungshof die Gewährleistung des Bundes für dieses Darlehen.

- Der Ermächtigungsrahmen für Kredite der KfW zu entwicklungspolitisch förderungswürdigen Vorhaben der finanziellen Zusammenarbeit betrug 28 Mrd. Euro. Der Haushaltsgesetzgeber hat den Ermächtigungsrahmen seit dem Jahr 2012 jährlich stetig erhöht. Die Kredite der KfW ergänzen die Darlehen zur bilateralen finanziellen Zusammenarbeit des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

Seit dem Jahr 2001 hat der Bund aus den Gewährleistungen gemäß Haushaltsgesetz durchgehend höhere Einnahmen als Ausgaben erzielt. Der Saldo der Jahre 2001 bis 2017 beträgt 29 Mrd. Euro.

3 Maßnahmen zur Stabilisierung der Finanzmärkte und des Euroraums

Der Bund leistete außerhalb des Haushaltsgesetzes Finanzhilfen und übernahm Gewährleistungen zugunsten deutscher Unternehmen des Finanzsektors (Institute), um die Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte zu erhalten. Ebenfalls nicht im haushaltsgesetzlichen Ermächtigungsrahmen enthalten sind Finanzhilfen und Garantiezusagen zur Unterstützung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets und seiner Mitgliedstaaten. Die Maßnahmen sind spezialgesetzlich geregelt.

3.1 Finanzmarktstabilisierungsfonds

Der Gesetzgeber errichtete im Oktober 2008 den Finanzmarktstabilisierungsfonds (FMS) als Sondervermögen des Bundes mit eigener Kreditermächtigung. Der FMS gewährte verschiedenen Instituten Garantien von insgesamt bis zu 168 Mrd. Euro und stärkte die Eigenkapitalbasis durch Kapitalzuführungen von in der Spitze 29,4 Mrd. Euro. Dadurch sollten die Institute Kapital- und Liquiditätengpässe überwinden können.

Die begünstigten Institute gaben im Jahr 2013 die letzten Garantien zurück. Keines der garantierten Finanzinstrumente ist ausgefallen. Die Finanzhilfen in Form von Kapitalbeteiligungen wurden bis Ende 2017 bis auf 14,6 Mrd. Euro zurückgeführt und betrafen noch drei Institute. Der FMS wurde zum Jahresende 2015 für neue Maßnahmen geschlossen.

Daneben errichtete die FMSA zwei Abwicklungsanstalten (sog. Bad Banks) mit der Aufgabe, Vermögensgegenstände oder Risikopositionen von in Schieflage geratenen Instituten abzuwickeln:

- Die Erste Abwicklungsanstalt AöR (EAA). Sie übernahm Portfolien von der früheren WestLB AG (jetzt Portigon AG).
- Die FMS Wertmanagement AöR (FMS WM). Sie übernahm Portfolien von der Hypo Real Estate-Gruppe.

Wenn die Portfolien abgewickelt sind, werden die Abwicklungsanstalten aufgelöst. Spätestens dann muss der FMS ggf. 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 hingegen allein. Der FMS haftet zudem für Verbindlichkeiten der FMS WM, z. B. für am Kapitalmarkt aufgenommene Refinanzierungsmittel. Zum 31. Dezember 2017 betrug der Schuldenstand des FMS 22,4 Mrd. Euro.

Die FMSA verwaltete den FMS bis zum Jahresende 2017. Danach ging die Verwaltung auf die Finanzagentur über. Die FMSA bleibt als Anstalt des öffentlichen Rechts unter der Trägerschaft der Finanzagentur erhalten und ist weiterhin für die Aufsicht über die beiden Abwicklungsanstalten zuständig.

Die Stabilisierungsmaßnahmen zugunsten der Institute unterliegen der parlamentarischen Kontrolle. Das BMF, die Finanzagentur und die FMSA informieren das Parlament im Bundesfinanzierungsgremium über alle Belange der Finanzmarktstabilisierung. Der Bundesrechnungshof berät das Gremium und das BMF.

3.2 Restrukturierungsfonds und Einheitlicher Abwicklungsfonds

Der Gesetzgeber errichtete im Jahr 2011 das Sondervermögen Restrukturierungsfonds (RSF) mit dem Ziel, den Finanzsektor in erster Linie selbst für die Restrukturierungs- und Abwicklungskosten von in Schieflage geratenen Instituten aufkommen zu lassen. Das Sondervermögen verfügt über eine eigene Kreditermächtigung. Bislang hat der RSF keine Garantien ausgereicht; er hat bislang keine Schulden. Die parlamentarische Kontrolle des RSF und seiner Verwaltung wird durch das Bundesfinanzierungsgremium wahrgenommen.

Seitdem im Jahr 2016 der Einheitliche Abwicklungsmechanismus für Banken der Europäischen Union (Single Resolution Mechanism – SRM) mit dem Einheitlichen Abwicklungsfonds (Single Resolution Fund – SRF) in Kraft trat, hat dieser den nationalen RSF zum größten Teil ersetzt. Das Zielvolumen des SRF soll 1 % der gedeckten Einlagen der Institute – geschätzt 55 Mrd. Euro – betragen und bis Ende 2023 erreicht werden.

Der bisher für die Abwicklung und die Erhebung der Bankenabgabe zuständige Teil der FMSA ist Anfang 2018 als operativ eigenständige Einheit in die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht integriert worden.

3.3 Maßnahmen zur Stabilisierung des Euroraums

Der Bund hat Gewährleistungen übernommen, um die Finanzstabilität in der Europäischen Währungsunion sicherzustellen. Hierzu zählen Gewährleistungen für Kredite an Griechenland und für die zeitlich befristete Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) sowie der Europäische Stabilisierungsmechanismus (ESM).

Gewährleistungen für Kredite an Griechenland bestehen in Höhe von 15,2 Mrd. Euro. Die EFSF hat Stabilitätshilfen in Form von Darlehen in Höhe von 174,6 Mrd. Euro geleistet. Der gesetzlich festgelegte maximale deutsche Garantierahmen von 211 Mrd. Euro wurde in Höhe von 96,1 Mrd. Euro (Stand: 31. März 2018) durch Refinanzierungsgeschäfte der EFSF belegt. Die EFSF ist Mitte 2013 durch den ESM vollständig abgelöst worden. Die EFSF führt die Geschäfte aus den bereits zugesagten Finanzhilfen an die Programmländer noch fort und wird anschließend abgewickelt. Der ESM ist eine supranationale Einrichtung der Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion. Er verfügt über ein Kapital von 704,8 Mrd. Euro. Von dieser Summe zahlten die Mitgliedstaaten 80,5 Mrd. Euro direkt ein, wobei der deutsche Anteil bei 21,7 Mrd. Euro liegt. Die Haftung Deutschlands am Kapital des ESM ist auf 190 Mrd. Euro begrenzt.

4 Ausblick

Nach dem 2. HHE sollen die Zinsausgaben des Bundes im Jahr 2018 auf 19,9 Mrd. Euro ansteigen (Ist 2017: 17,5 Mrd. Euro). Die Bundesregierung geht in ihren am 2. Mai 2018 beschlossenen Eckwerten davon aus, dass die Zinsausgaben auf niedrigem Niveau bleiben. Die Projektionen im Eckwerteabschluss liegen für die Jahre 2019 und 2021 insgesamt um 2,4 Mrd. Euro unterhalb der Annahmen des Finanzplans 2017 bis 2021, die Projektion für das Jahr 2020 ist nahezu unverändert (vgl. Tabelle 2). Das BMF geht zudem für das Jahr 2021 im Eckwerteabschluss – anders als noch im Finanzplan – von fallenden Zinsausgaben aus.

Tabelle 2

Zinsausgaben des Bundes^a

Ist	2. HHE	Eckwerte des Finanzplans (in Klammern: Finanzplan 2017 bis 2021)			
		2017	2018	2019	2020 ^b
in Mrd. Euro					
17,5	19,9	19,5 (20,2)	20,6 (20,6)	20,0 (21,6)	

Erläuterung: ^a Ausgaben für den Schuldendienst, unter Berücksichtigung von Agien und Disagien für Bundeswertpapiere, sowie sächliche Verwaltungsausgaben für den Schuldendienst. Ausgaben aus Anlass der Beschaffung von Mitteln im Wege des Kredits (Kapitel 3205 Titel 541 01) sowie Zahlungen an die Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH (Kapitel 3205 Titel 541 02) sind nicht enthalten.

^b Beide Werte gerundet. Der Wert gemäß Eckwerteabschluss liegt um 20 Mio. Euro über dem des Finanzplans.

Quelle: Einzelplan 32. Für das Jahr 2017: Haushaltsrechnung des Bundes; für das Jahr 2018: 2. Haushaltsentwurf; für die Jahre 2019 bis 2021: Finanzplan des Bundes 2017 bis 2021 unter Berücksichtigung des Eckwerteabschlusses der Bundesregierung zum Finanzplan 2018 bis 2022. Werte im Eckwerteabschluss für die Jahre 2019 bis 2021, auf Nachfrage des Bundesrechnungshofes vom BMF korrigiert.

Der Anteil der Zinsausgaben an den Gesamtausgaben des Bundes wird nach dem Finanzplan bei rund 6 % liegen. Damit übersteigt die Zinsausgabenquote zwar den Stand des Jahres 2017 mit 5,4 %, der niedrigsten Quote seit dem Jahr 1978. Die Zinsausgabenquote bleibt im langjährigen Vergleich aber immer noch auf niedrigem Niveau und deutlich unter dem Höchststand im Jahr 1999 mit 16,6 %.

Bereits in den vergangenen Jahren waren wegen des historisch niedrigen Zinsniveaus günstige Anschlussfinanzierungen für Bundesschulden möglich.

Die günstigen Finanzierungen aus der Niedrigzinsphase laufen in den nächsten Jahren schrittweise aus.

Das BMF geht im Jahr 2018 von gegenläufigen Entwicklungen mit im Ergebnis höheren Zinsausgaben als im Jahr 2017 aus. Einerseits nimmt das BMF ein höheres Zinsniveau und den Wegfall von – im Saldo ausgabenmindernden – Agio-Einnahmen an. Andererseits erwartet es, dass diese Steigerung zum Teil durch günstigere Refinanzierungen auslaufender Bundesschulden aufgefangen wird. Für den 2. HHE nimmt das BMF eine geringere Erhöhung des Zinsniveaus als im 1. HHE an.

Inwieweit die Annahmen zur Entwicklung der Zinsausgaben im Finanzplanungszeitraum zutreffen, hängt von der Höhe des jährlichen Finanzierungsbedarfs, der weiteren Entwicklung des Zinsniveaus und den Aufstockungen aus der Begebung von Bundeswertpapieren sowie der Höhe der zu diesen Zeitpunkten zu erwartenden Agien und Disagien, ab. In der aktuellen Eckwertplanung sind aufgrund des unterstellten Zinsanstiegs Disagio-Salden geplant, welche die Ausgaben erhöhen.

Der Bundeshaushalt enthält in den Ausgaben für den Schuldendienst Disagien und Agien. Die Disagio-Salden sind im Jahr ihrer Zahlung als Ausgaben enthalten. Ihnen stehen entsprechende Entlastungen bei den Zinsausgaben in künftigen Jahren gegenüber. Die gegenteilige Wirkung tritt bei Agio-Salden auf, die z. B. in den Jahren 2016 mit 6,0 Mrd. Euro und 2017 mit 3,8 Mrd. Euro in erheblicher Größenordnung zu verzeichnen waren. Dadurch werden die Einnahmen und Ausgaben nicht periodenbezogen abgegrenzt, sondern entsprechend der Vorgaben der Kameralistik valutagerecht dargestellt. Das BMF prüft derzeit den Umgang mit Agien und Disagien im Bundeshaushalt. Eine abschließende Entscheidung steht noch aus.

Die Bundesregierung hält am Ziel eines ausgeglichenen Haushalts ohne neue Schulden fest. Sie beabsichtigt, den erwarteten Finanzspielraum unter Wahrung dieser „Schwarzen Null“ auf Bundesebene für den Zeitraum 2018 bis 2022 auszuschöpfen. Der Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode sieht ausgeglichene Haushalte ohne neue Schulden vor. Gleichzeitig werden unter dieser Maßgabe für den Zeitraum 2018 bis 2021 sechs prioritäre Bereiche definiert. Für weitere Maßnahmen gilt ein Haushaltsvorbehalt. Dies setzt die Bundesregierung in ihrem 2. HHE sowie dem Eckwertebeschluss zum Bundes-

haushalt 2019 und zum Finanzplan 2018 bis 2022 um. Die Bundesregierung geht dabei für den Zeitraum 2019 bis 2021 von einem finanziellen Spielraum in Höhe von rund 43 Mrd. Euro aus. Nach der aktuellen Steuerschätzung vom Mai 2018 ergibt sich für den Bund ein zusätzlicher finanzieller Spielraum von 10,8 Mrd. Euro bis zum Jahr 2022. Die Bundesregierung beabsichtigt, auch diesen Spielraum vollständig für Steuererleichterungen, einen Digitalfonds und weitere Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag einzusetzen.

Der Bundeshaushalt ist – ausgehend von einem im Langfristvergleich historisch niedrigen aktuellen Zinsniveau mit Niedrig- und Nullzinsen – einem nicht unerheblichen Zinsänderungsrisiko ausgesetzt. Steigende Zinsausgaben können den finanziellen Handlungsspielraum des Bundes in den kommenden Jahren wieder deutlich einengen (vgl. 2.1).

Risiken bestehen auch aus dem deutschen Engagement zur Stabilisierung des Euroraums durch Zahlungsunfähigkeit von Empfängern. Nach Einschätzung der Bundesregierung ergeben sich auf der Basis der Frühwarnsysteme von EFSF und ESM derzeit dafür keine Hinweise. Die mögliche Realisierung der Ausfallrisiken hängt von der weiteren Entwicklung der europäischen Staatsschuldenkrise und der Abwicklung der Hilfsprogramme ab.