



Bericht

an den
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

Information über die Entwicklung des Einzelplans 32
(Bundesschuld) für die Haushaltsberatungen 2019

Inhaltsverzeichnis

1	Überblick	3
2	Haushaltsstruktur und -entwicklung	4
2.1	Entwicklung der Verschuldung und der Zinsausgaben	4
2.2	Kreditaufnahmen des Bundes	5
2.3	Zinsausgaben des Bundes	6
2.4	Haushaltsansätze und Ausgabereste	9
2.5	Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen	9
3	Maßnahmen zur Stabilisierung der Finanzmärkte und des Euroraums	12
3.1	Finanzmarktstabilisierungsfonds	13
3.2	Restrukturierungsfonds und Einheitlicher Abwicklungsfonds	14
3.3	Maßnahmen zur Stabilisierung des Euroraums	15
4	Ausblick	15

1 Überblick

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

Der Bund kommt seit dem Jahr 2014 ohne neue Schulden aus. Auch für das Jahr 2019 sind im Einzelplan 32 keine Einnahmen aus der Nettokreditaufnahme veranschlagt. Jedoch sieht die Bundesregierung ein Defizit von 5,5 Mrd. Euro vor. Dieses Defizit soll im Wesentlichen aus der Rücklage zur Finanzierung von Belastungen im Zusammenhang mit der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen (Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“) finanziert werden. Diese Art der Finanzierung soll bis zum Jahr 2021 fortgeführt werden.

Der Einzelplan 32 weist auf der Ausgabenseite im Besonderen die Zinsausgaben (Ausgaben für den Schuldendienst) aus, die der Bund für seine Schulden zahlen muss. Bei einzelnen Titeln waren hier in der Vergangenheit erhebliche Abweichungen zwischen den Soll- und Ist-Zahlen zu beobachten. Der Einzelplan enthält außerdem die Ausgaben und Einnahmen, die sich aus den vorgenannten Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen (Gewährleistungen) ergeben.

Die Gesamtausgaben des Einzelplans 32 beliefen sich im Jahr 2017 auf 18,4 Mrd. Euro. Sie sollen im Jahr 2018 auf 19,4 Mrd. Euro und im Jahr 2019 auf 19,6 Mrd. Euro steigen. Die Ausgaben würden damit einen Anteil von 5,7 % (2018) und 5,5 % (2019) an den Gesamtausgaben des Bundeshaushalts ausmachen.

Von den Ausgaben des Einzelplans entfielen im Jahr 2017 auf Zinsausgaben 17,5 Mrd. Euro. Sie sollen im Jahr 2018 auf 18,1 Mrd. Euro und im Jahr 2019 auf 18,8 Mrd. Euro steigen. Gleichzeitig sollen auch die Gesamtausgaben des Bundeshaushalts ansteigen. Der Anteil der Zinsausgaben an den Gesamtausgaben (Zinsausgabenquote) würde deshalb in den Jahren 2018 und 2019 gleich bleiben und bei 5,3 % liegen.

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 2019 sind Einnahmen von 1,3 Mrd. Euro veranschlagt (2018: 1,4 Mrd. Euro). Sie entfallen zum weit überwiegenden Teil auf Einnahmen aus Gewährleistungen.

Die nachfolgende Tabelle gibt eine Übersicht über den Einzelplan 32.

Tabelle 1

Übersicht über den Einzelplan 32 Bundesschuld

	2017 Soll	2017 Ist ^a	Abwei- chung Ist / Soll ^a	2018 Soll	2019 Haushalts- entwurf	Verände- rung 2019 / 2018 ^a
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans ^a	19 991,0	18 406,3	-1 584,7	19 414,1	19 591,2	0,91
davon:						
• Zinsausgaben ^b	18 462,0	17 496,6	-965,3	18 097,7	18 800,5	3,88
• sächliche Verwaltungs- ausgaben	44,1	36,7	-7,4	56,4	56,1	-0,45
• Gewährleistungen	1 485,0	873,0	-612,0	1 260,0	734,5	-41,70
Einnahmen des Einzelplans ^a	1 253,4	1 383,9	130,4	1 385,2	1 348,3	-2,66
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	83,6	53,3	-36,21
• Gewährleistungen/ Bürgschaften	1 186,9	1 248,2	61,3	1 301,6	1 295,0	-0,51

Quellen: Einzelplan 32. Für das Jahr 2017: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2018: Haushaltsplan; für das Jahr 2019: Haushaltsentwurf.

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

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

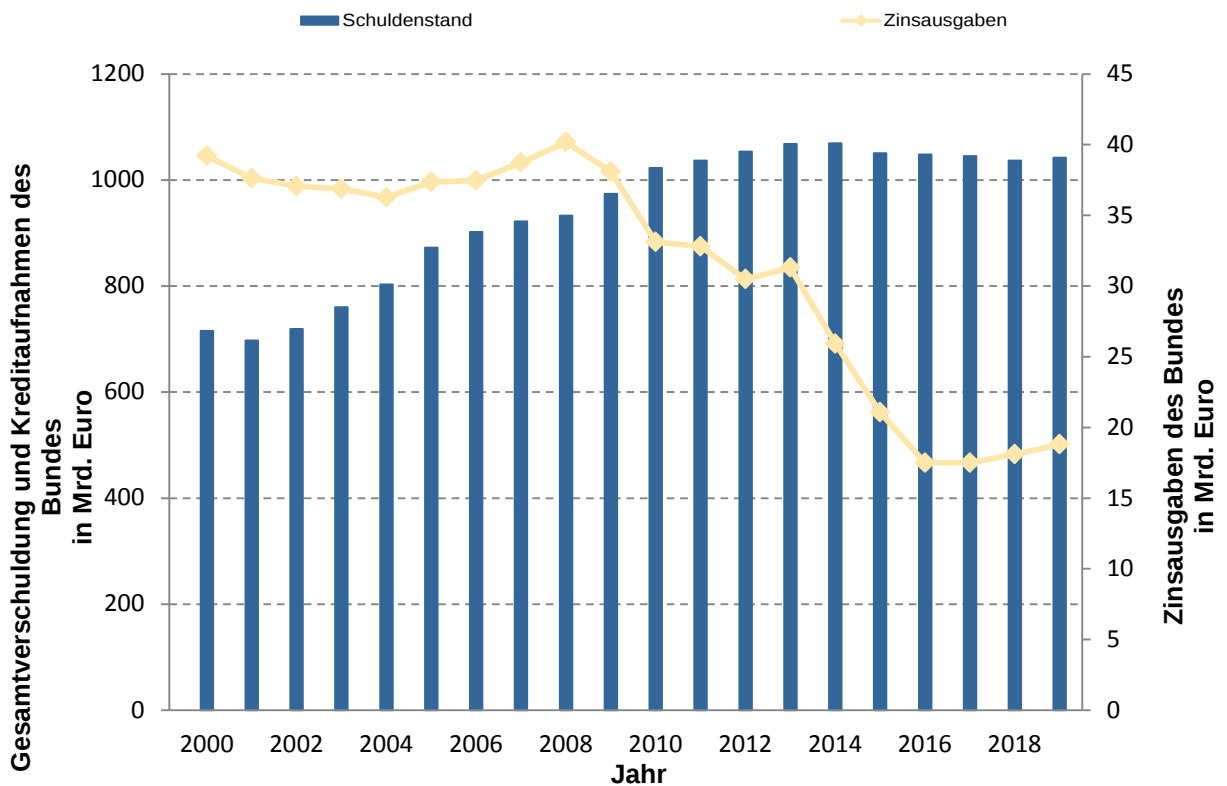
2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

2.1 Entwicklung der Verschuldung und der Zinsausgaben

Die Bundesregierung legt mit dem Entwurf zum Bundeshaushalt 2019 einen Haushalt vor, der erneut ohne neue Schulden auskommen soll. Fällig werden-
de Altschulden werden anschlussfinanziert. Die Zinsausgaben sollen auf
18,8 Mrd. Euro im Jahr 2019 steigen. Abbildung 1 zeigt die Entwicklung der
Verschuldung und der Zinsausgaben des Bundes im Zeitraum von 2000 bis
2019:

Abbildung 1

Entwicklung der Verschuldung und der Zinsausgaben des Bundes



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

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 und 2019: Soll-Werte gemäß Finanzplan des Bundes 2018 bis 2022.

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

2.2 Kreditaufnahmen des Bundes

Der Bund refinanzierte im Wege der Anschlussfinanzierung im Zeitraum 2014 bis 2017 seinen Haushalt mit durchschnittlich jährlich rund 187 Mrd. Euro durch Wertpapiere mit Laufzeiten zwischen sechs Monaten und 30 Jahren (jeweils ein Sechstel der Bundesschuld). Die fälligen Schulden aus früheren Jahren tilgt der Bund in der Regel nicht, sondern ersetzt sie durch neue Kredite (Anschlussfinanzierung).

Seit dem Anstieg der Verschuldung auf den Höchstwert von 1 069,4 Mrd. Euro im Jahr 2014 nahm der Bund keine neuen Schulden mehr auf. Durch günstige Entwicklungen des Bundeshaushalts, insbesondere bei den Einnahmen, ist der Schuldenstand zwischen den Jahren 2014 bis 2017 um rund 24,4 Mrd. Euro gesunken. Die Bundesregierung geht in ihrer aktuellen Finanzplanung davon aus, dass der Schuldenstand bis Ende 2018 um weitere 8 Mrd. Euro auf 1 037 Mrd. Euro sinken wird.

Die Bundesregierung hält am Ziel eines ausgeglichenen Haushalts ohne neue Schulden fest. Dies gelingt dadurch, dass das eingeplante Haushaltsdefizit von 5,5 Mrd. Euro im Jahr 2019 im Wesentlichen aus der Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“ finanziert und dadurch eine Nettokreditaufnahme vermieden werden soll.

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 „Asylbewerber und Flüchtlinge“ fast 24 Mrd. Euro zu. Aus diesen Zuführungen wurde jedoch kein (Finanz-)Vermögen zurückgelegt. Die Bestände der Rücklage werden bis zu ihrer Verwendung im Kassenbereich des Bundes eingesetzt. Letztlich muss die aufgeschobene Refinanzierung am Kapitalmarkt nachgeholt werden. Dies erfolgt bei der haushaltstechnischen Entnahme von Rücklagemitteln, ohne im Haushalt eine Nettokreditaufnahme ausweisen zu müssen. Tatsächlich wird deshalb nach dem Haushaltsentwurf 2019 der Schuldenstand um rund 5 Mrd. Euro ansteigen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, künftig Überschüsse direkt zum Schuldenabbau zu verwenden und keine buchmäßigen Rücklagen zu bilden, bei deren Entnahme eine Kreditaufnahme notwendig wird.

2.3 Zinsausgaben des Bundes

Die Bundesregierung geht für das Jahr 2019 mit 18,8 Mrd. Euro von um 0,7 Mrd. Euro höheren Zinsausgaben als für das Jahr 2018 aus. Kennziffern für die Zinsbelastung sind die Zinskostensätze. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Zinskostensätze für den Bruttokreditbedarf (die jährliche Kreditaufnahme), für die jährlichen Tilgungszahlungen (die aus dem Portfolio ausscheidenden Kredite) und die Belastung des Gesamtbestands für den Bundeshaushalt (Verschuldung des Bundes) für den Zeitraum 2014 bis 2017:

Tabelle 2

Übersicht über die Zinskostensätze des Bundeshaushalts^a

Zinskostensatz	2014	2015	2016	2017
Bruttokreditbedarf	1,20	0,72	0,32	0,50
Tilgungszahlungen	3,14	2,53	3,16	2,40
Verschuldung des Bundes	2,43	2,21	1,95	1,81

Quelle: Kreditaufnahmebericht des Bundes 2017, Tabellen 12 bis 14.

Erläuterung: ^a Angaben in Prozent. Ohne kreditaufnahmeberechtigte Sondervermögen.

Tabelle 2 verdeutlicht, dass in den Jahren 2014 bis 2017 auslaufende Kredite durch neue Kredite mit deutlich niedrigeren Zinskostensätzen ersetzt werden konnten. Dadurch sind in diesem Zeitraum die durchschnittlichen Zinskostensätze für die Verschuldung des Bundes insgesamt von 2,43 % auf 1,81 % zurückgegangen.

Die Bundesregierung nimmt beim Haushaltsansatz der Zinsausgaben für das Jahr 2019 gegenläufige Entwicklungen an: Sie geht einerseits von einem geringfügig höheren Zinsniveau aus. Andererseits erwartet sie, dass diese Steigerung zum Teil dadurch kompensiert wird, dass auslaufende Bundesschulden günstiger refinanziert werden. Die Differenz zwischen den Zinskostensätzen für den Bruttokreditbedarf und die Tilgungen wird bei diesen Annahmen tendenziell geringer (vgl. Tabelle 2). Die Bundesregierung geht außerdem davon aus, dass im Jahr 2019 in den Zinsausgaben die Disagien um 1,1 Mrd. Euro die Agien ausgabenerhöhend übersteigen. Dieser Ausgabenansatz liegt um 2,8 Mrd. Euro über dem Ansatz für das Jahr 2018 von -1,7 Mrd. Euro.

Der Bund profitierte bei seinen Anschlussfinanzierungen von günstigen Marktkonditionen auch infolge der geldpolitischen Maßnahmen der Europäischen Zentralbank (EZB). Um sich diese günstigen Konditionen auch längerfristig zu sichern, nimmt der Bund vermehrt Kredite mit längeren Laufzeiten auf. Die EZB stellte in Aussicht, die Leitzinsen „mindestens über den Sommer 2019 und in jedem Fall so lange wie erforderlich auf ihrem aktuellen Niveau“ zu belassen.

Wenn der Bund im Begebungsjahr von Bundeswertpapieren Einnahmen aus Agien erzielt, stehen dem in den Folgejahren höhere Zinsausgaben gegenüber. Bei Disagien tritt die gegenteilige Wirkung ein. Weil die Agien vollständig im

Ausgabebjahr berücksichtigt werden, könnte der Eindruck entstehen, dass es hier Gestaltungsspielräume gibt. Außerdem ist es theoretisch denkbar, durch Agien für den Bund höhere Einnahmen zu erzielen, um so die Schuldenbremse zu umgehen.¹ Die bisherige Darstellung im Bundeshaushalt ist haushaltsrechtlich nicht zu beanstanden. In welchem Umfang sich Ausgaben bzw. Einnahmen zwischen den Haushaltsjahren „verschieben“, wird hingegen aus der Darstellung in den Haushaltsplänen und dem Regierungsentwurf zum Haushaltsgesetz 2019 nicht deutlich.

Die Bundesregierung plante auch in den vergangenen Haushaltsjahren ausgabenbenerhöhende Disagiosalden ein. Im Haushaltsvollzug fielen Agiosalden an, die ausgabenmindernd wirken. Die Ist-Werte wichen im Zeitraum 2014 bis 2017 um insgesamt 16,3 Mrd. Euro von den Haushaltsansätzen ab (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3

Agio- und Disagiosalden im Bundeshaushalt (Titel 575 09) ^a

	2014	2015	2016	2017
Soll	429 562	34 000	477 704	75 000
Ist	-1 622 150	-3 819 482	-6 029 112	-3 798 090
Abweichung Ist/Soll (weniger Ausgaben)	2 051 712	3 853 482	6 506 816	3 873 090

Quelle: Einzelplan 32; Haushaltsrechnungen 2014 bis 2017.

Erläuterung: ^a Beträge in Tausend Euro.

Bei der Emission von Bundeswertpapieren sind Abweichungen der tatsächlichen von den geplanten Konditionen aufgrund kurzfristig geänderter Marktbedingungen unvermeidlich und führen zu Agien bzw. Disagien. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) und die Bundesrepublik Deutschland - Finanzagentur GmbH (Finanzagentur) nutzten für einen großen Teil der Finanzierungen keine Neuemissionen, sondern Aufstockungen. Diese waren regelmäßig mit einem höheren Zinskupon als der aktuelle Marktzins ausgestattet, was auch dazu führte, dass hohe Einnahmen aus Agien im Haushaltsvollzug zuflossen.

Die großen Abweichungen zum Haushaltsplan geben Anlass dazu, sie methodisch zu hinterfragen. Außerdem ist die Notwendigkeit von zusätzlichen Anga-

¹ Vgl. Deutsche Bundesbank, Verzerrende Erfassung von (Dis-)Agien im Bundeshaushalt, Monatsbericht Juli 2017, Seite 46 f.

ben zu den Folgewirkungen von Agien und Disagien in weiteren Haushaltsjahren näher zu betrachten. Der Bundesrechnungshof befasst sich derzeit mit diesen Aspekten.

2.4 Haushaltsansätze und Ausgabereste

Die Ausgabentitel für den Schuldendienst (Zinsausgaben) sind gegenseitig deckungsfähig; sie sind mit Ausnahme des Titels 573 14 – Zinsen für Ausgleichsforderungen – übertragbar (Haushaltsvermerke 1. und 2. zu Kapitel 3205).

Einzelne Titel waren in den vergangenen Jahren erheblich über- bzw. unterdeckt. Überschüsse aus den Soll/Ist-Abweichungen wurden verwendet

- für andere Ausgabentitel des Schuldendienstes,
- zur haushaltsmäßigen Einsparung von überplanmäßigen Ausgaben in anderen Einzelplänen des Bundeshaushalts und
- verbleibende Beträge zur Bildung von erheblichen Ausgaberesten, die jeweils nach zwei Jahren in Abgang gestellt wurden.

Im Haushaltsjahr 2017 wurde ein Ausgabereist von 849,8 Mio. Euro aus den übertragbaren Ausgaben der Haushaltsjahre 2015 und 2016 ausgewiesen. Aus dem Haushaltsvollzug 2017 ergaben sich übertragbare Mittel von 79,7 Mio. Euro. Im Haushaltsjahr 2018 steht ein Ausgabereist von 829 Mio. Euro aus den übertragbaren Mitteln der Haushaltsjahre 2016 und 2017 zur Verfügung.

Werden übertragbare Ausgaben im neuen Haushaltsjahr nicht mehr benötigt, so ist von der Bildung von Ausgabereisten abzusehen. Das Ausmaß der Abweichungen zwischen Soll- und Ist-Ansätzen mit einer entsprechenden Bildung von Ausgabereisten über mehrere Jahre hinweg gibt Anlass, die Bemessung der Haushaltsansätze und der Ausgabereiste bei den Zinsausgaben methodisch zu hinterfragen. Der Bundesrechnungshof untersucht diese Problematik derzeit mit Schwerpunkt auf dem Titel 575 09 – Disagio.

2.5 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

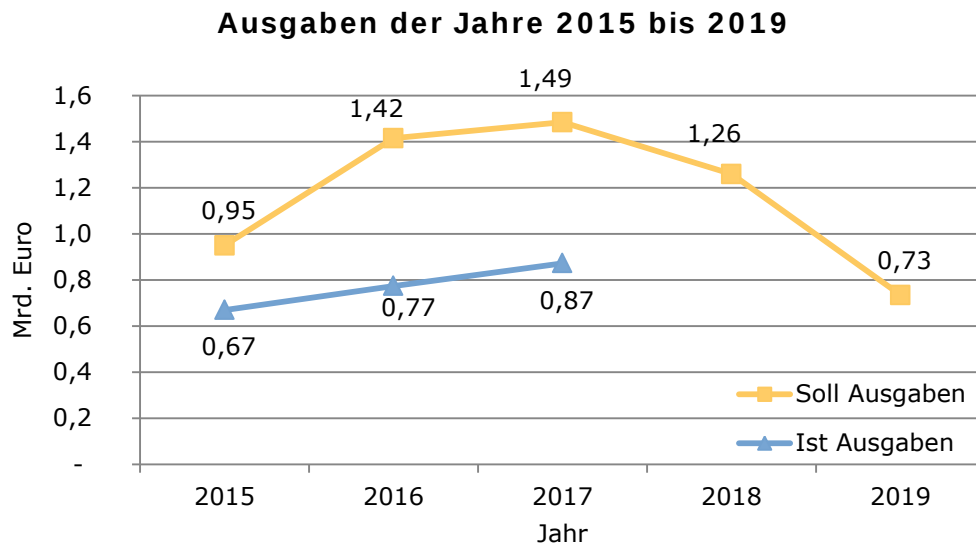
vergibt Gewährleistungen regelmäßig nicht direkt, sondern meist über Dritte, die namens und im Auftrag des Bundes tätig sind (Mandatare).

Nach dem Entwurf des Haushaltsgesetzes 2019 soll der Bund ermächtigt werden, Gewährleistungen bis zu 487,2 Mrd. Euro (Vorjahr: 487,2 Mrd. Euro) zu übernehmen (Ermächtigungsrahmen). Auf den Ermächtigungsrahmen sind übernommene Gewährleistungen früherer Haushaltsgesetze anzurechnen, soweit der Bund noch in Anspruch genommen werden kann. Eine Anrechnung erfolgt auch, soweit der Bund in Anspruch genommen worden ist und für die erbrachten Leistungen keinen Ersatz erlangt hat. Ende 2017 war der Ermächtigungsrahmen mit 358,5 Mrd. Euro ausgenutzt.

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 Jahr 2016 um 1,3 Mrd. Euro. Im Jahr 2016 waren die Einnahmen vergleichsweise hoch, u. a. weil zwei Staaten ihre Altschulden tilgten.

Den Einnahmen standen im Jahr 2017 Ausgaben für Entschädigungen und weitere Kosten von insgesamt 0,9 Mrd. Euro gegenüber. Sie stiegen gegenüber dem Vorjahr um 13 %. Im Haushaltsplan werden jährlich Ausgabemittel in Form einer globalen Vorsorge für Schadensfälle und die Vergütung der Mandatare veranschlagt. Wenn der Bund Gewährleistungen übernimmt, können sich hieraus Belastungen für künftige Bundeshaushalte ergeben. Diese sind nicht exakt vorhersehbar. Der Haushaltsansatz ist daher teilweise aus Erfahrungswerten abgeleitet. Für das Jahr 2019 veranschlagt die Bundesregierung Ausgaben von 735 Mio. Euro. Der veranschlagte Betrag hat sich im Vergleich zum Bundeshaushalt 2017 mehr als halbiert, da der Bund in den Jahren 2018 und 2019 mit deutlich geringeren Ausgaben rechnet als in den Vorjahren. Die Abbildung 2 zeigt den Verlauf der Ausgaben der Jahre 2015 bis 2019.

Abbildung 2



Quelle: Einzelplan 32. Für die Jahre 2015 bis 2017: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2018: Haushaltsplan; für das Jahr 2019: Regierungsentwurf.

Aus den übertragbaren Mitteln des Jahres 2017 stehen für das Jahr 2018 ergänzend Ausgabereste von 1,2 Mrd. Euro zur Verfügung. Wie hoch die übertragbaren Mittel Ende 2018 sein werden, bleibt abzuwarten.

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

- Für außenwirtschaftliche Vorhaben übernimmt der Bund vor allem Gewährleistungen für Ausfuhrgeschäfte (Exportkreditgarantien). Damit deckt er die mit Ausfuhrgeschäften verbundenen, im Ausland liegenden Risiken zugunsten deutscher Exporteure und Banken ab (z. B. Embargo, kriegsereignisse, 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 las-

sen sich eine Eintrittswahrscheinlichkeit des Risikos und eine daraus entstehende tatsächliche Inanspruchnahme des Bundes nicht ableiten.

- Für die Binnenwirtschaft soll der Ermächtigungsrahmen auch weiterhin 158 Mrd. Euro betragen, u. a. um Kredite für freie Berufe und Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft durch Bürgschaften abzusichern.

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. Der Bundesrechnungshof hat die Gewährleistung des Bundes für dieses Darlehen geprüft und dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages berichtet.

- Seit dem Jahr 2017 beträgt der Ermächtigungsrahmen für Kredite der KfW zu entwicklungspolitisch förderungswürdigen Vorhaben der finanziellen Zusammenarbeit 28 Mrd. Euro. In den Jahren zuvor hatte der Haushaltsgesetzgeber den Ermächtigungsrahmen stetig erhöht. Die Kredite der KfW ergänzen die Darlehen zur bilateralen finanziellen Zusammenarbeit des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

Seit mehr als zehn Jahren hat der Bund aus den Gewährleistungen gemäß Haushaltsgesetz durchgehend höhere Einnahmen als Ausgaben erzielt. Der Saldo der Jahre 2008 bis 2017 beträgt 7,0 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. Diese 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 wurde zum Jahresende 2015 für neue Maßnahmen geschlossen. Zum 30. Juni 2018 betrug sein Schuldenstand 22,5 Mrd. Euro.

Der FMS gewährte Instituten zur Überwindung von Kapital- und Liquiditätseingpässen Garantien von insgesamt bis zu 168 Mrd. Euro und stärkte die Eigenkapitalbasis durch Kapitalbeteiligungen von in der Spitze 29,4 Mrd. Euro. Zwei Abwicklungsanstalten wurden gegründet, die FMS Wertmanagement AöR (FMS WM) und die Erste Abwicklungsanstalt AöR (EAA). Sie haben die Aufgabe, Vermögensgegenstände oder Risikopositionen von in Schieflage geratenen Instituten abzuwickeln.

Aus den Garantien wurde der FMS nicht in Anspruch genommen. Für Finanzhilfen in Form von Kapitalbeteiligungen gab er bis zum Jahresende 2017 für drei Beteiligungen 14,6 Mrd. Euro aus. Deren bilanzielle Bewertung lag zum 31. Dezember 2017 bei rund 2,58 Mrd. Euro. Darin ist der Wert der Beteiligung an der Commerzbank mit 2,44 Mrd. Euro enthalten, deren Kurs sich zum 31. August 2018 auf etwa 65 % dieses Werts vermindert hat.

Die FMS WM und die EAA haben ihre Portfolios seit der Gründung deutlich reduziert. Am 31. Dezember 2017 waren bei der EAA von dem Höchststand des Nominalvolumens des Portfolios von 143,3 Mrd. Euro noch 40,3 Mrd. Euro und bei der FMS WM von einem Portfolio von 174,3 Mrd. Euro noch 80,0 Mrd. Euro vorhanden. Wenn Abwicklungsanstalten die übernommenen Portfolios abgewickelt haben, werden sie aufgelöst. Spätestens dann muss der FMS deren ggf. verbleibende Verluste ausgleichen. Höhe und Zeitpunkt der Inanspruchnahme des FMS sind derzeit ungewiss. Verluste der FMS WM trägt der FMS – und damit letztendlich der Bundeshaushalt – allein. 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.

Die Rahmenbedingungen erschweren es den Abwicklungsanstalten, den Geschäftsbetrieb auf Dauer wirtschaftlich zu betreiben. Die Portfolios haben hohe Risikokonzentrationen mit schwer verwertbaren Positionen. So sind bei der FMS WM Positionen gegenüber Schuldnern in Italien das mit Abstand größte Konzentrationsrisiko ihres Portfolios. Vom gesamten Kreditportfolio entfielen Ende 2017 rund 29 % auf Italien, bezogen auf die erwartete Forderungshöhe zum Zeitpunkt eines Ausfalls. Die Kosten der Abwicklungsanstalten können nicht in gleichem Maß gesenkt werden wie die Portfolios abgebaut werden. Auch ist die Situation der Abwicklungsanstalten im Wettbewerb um qualifiziertes Personal zunehmend schwierig. Engagements in den Portfolios weisen lange Restlaufzeiten auf; bei der FMS WM z. B. haben mehr als die Hälfte eine Laufzeit, die nach 2040 endet. Beide Abwicklungsanstalten streben an, ihre Geschäftstätigkeit nicht bis zum Auslaufen aller Positionen ihrer Portfolios fortzuführen.

Der FMS wurde bis zum Jahresende 2017 von der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (FMSA) verwaltet; zum 1. Januar 2018 ging die Verwaltung auf die Finanzagentur über. Die FMSA bleibt als Anstalt des öffentlichen Rechts unter der Trägerschaft der Finanzagentur erhalten und für die Aufsicht der Abwicklungsanstalten zuständig. Die Stabilisierungsmaßnahmen zugunsten der Institute unterliegen der parlamentarischen Kontrolle durch das Bundesfinanzierungsgremium.

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 von bis zu 15 Mrd. Euro. Bislang hat der RSF keine Garantien ausgereicht; er hat keine Schulden. Die Verwaltung des RSF obliegt der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin). 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) 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 betragen – was geschätzt 55 Mrd. Euro ergäbe – und bis Ende 2023 erreicht werden. Für die Abwicklung und die Erhebung der Bankenabgabe zur Befüllung des SRF ist die BaFin zuständig.

3.3 Maßnahmen zur Stabilisierung des Euroraums

Der Bund hat Gewährleistungen übernommen, um die Finanzstabilität in der Europäischen Währungsunion sicherzustellen. Hierzu zählen Gewährleistungen nach dem Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz für die zeitlich befristete Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) sowie für den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM).

Die EFSF hat Stabilitätshilfen in Form von Darlehen in Höhe von 174,6 Mrd. Euro geleistet. Der gesetzlich festgelegte maximale deutsche Gewährleistungsrahmen von 211 Mrd. Euro wurde in Höhe von 92,2 Mrd. Euro (Stand: 30. Juni 2018) durch Refinanzierungsgeschäfte der EFSF belegt. Die EFSF ist Mitte 2013 durch den ESM vollständig abgelöst worden. Sie führt die Geschäfte aus den bereits zugesagten Finanzhilfen an die Programmländer fort und wird anschließend abgewickelt.

Der ESM ist eine supranationale Einrichtung der Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion. Er verfügt über ein Stammkapital von 704,8 Mrd. Euro. Von dieser Summe zahlten die Mitgliedstaaten 80,5 Mrd. Euro direkt ein, der Rest ist abrufbares Kapital. Der deutsche Finanzierungsanteil am ESM beträgt rund 27 %. Dies entspricht 21,7 Mrd. Euro eingezahltem und 168,3 Mrd. Euro abrufbarem Kapital (zusammen: 190 Mrd. Euro). Das gesamte Ausleihvolumen des ESM von 500 Mrd. Euro war zum 30. Juni 2018 mit 117 Mrd. Euro für die Staaten Griechenland, Spanien und Zypern belegt.

4 Ausblick

Die Bundesregierung geht im geltenden Finanzplan 2018 bis 2022 davon aus, dass die Zinsausgaben im Zeitablauf leicht steigen werden. Der Zinsausgabenanstieg soll dabei jedoch niedriger als im vorangegangenen Finanzplan 2017 bis 2021 ausfallen. Die Projektionen liegen für die Jahre 2019 bis 2021 insgesamt um 4,7 Mrd. Euro unterhalb der Annahmen des vorangegangenen Finanzplans (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4

Zinsausgaben des Bundes^a

Soll	Haushalts- entwurf	Finanzplan 2018 bis 2022		
	(in Klammern: Finanzplan 2017 bis 2021)			
2018	2019	2020	2021^b	2022
18,1	18,8 (20,2)	19,3 (20,6)	19,6 (21,6)	19,8

Quellen: Einzelplan 32. Für das Jahr 2018: Haushaltsplan; für das Jahr 2019: Haushaltsentwurf; Finanzpläne des Bundes 2018 bis 2022 und 2017 bis 2021. Ohne sächliche Verwaltungsausgaben.

Erläuterung: ^a Beträge in Mrd. Euro. Ausgaben für den Schuldendienst, unter Berücksichtigung von Agien und Disagien für Bundeswertpapiere. Die sächlichen Verwaltungsausgaben (Kapitel 3205 Titel 541 01 und 541 02) sind nicht enthalten.

Die Bundesregierung geht trotz des von ihr unterstellten allmählich ansteigenden Zinsniveaus von im historischen Vergleich günstigeren Anschlussfinanzierungen der auslaufenden Kredite aus; sie erwartet für das Jahr 2019 keinen zinsausgabenmindernden Agiosaldo. Inwieweit die Annahmen zur Entwicklung der Zinsausgaben im Finanzplanungszeitraum zutreffen, hängt von der Höhe des jährlichen Finanzierungsbedarfs, der weiteren Entwicklung des Zinsniveaus und den Konditionen bei der Begebung von Bundeswertpapieren mit den zu diesen Zeitpunkten eintretenden Agien und Disagien ab.

Die Planzahlen der Haushaltsansätze bei den Ausgaben für den Schuldendienst haben sich in der Vergangenheit als nicht sonderlich belastbar erwiesen (vgl. Textziffern 2.3 und 2.4). Der Bundesrechnungshof sieht daher bei den Ansätzen zu den Zinsausgaben im Finanzplan 2018 bis 2022 das Risiko, dass die Ist-Zahlen einzelner Titel von den Soll-Zahlen beträchtlich abweichen werden.

Die Bundesregierung hält am Ziel eines ausgeglichenen Haushalts ohne Neuverschuldung fest. Dies gelingt dadurch, dass die eingeplanten Haushaltsdefizite im Zeitraum 2018 bis 2021 im Wesentlichen mit 21,2 Mrd. Euro aus der Rücklage „Asylbewerber und Flüchtlinge“ finanziert werden, um eine Nettokreditaufnahme zu vermeiden. Diese Rücklage diente im Haushaltsvollzug 2015 bis 2017 als allgemeines Überlaufbecken für Überschüsse. In den Folgeperioden erleichtern es die aufgelaufenen Ansätze, Ausgaben ohne Nettokreditaufnahme zu finanzieren und eine „Schwarze Null“ auszuweisen. Letztlich muss nunmehr bei den Entnahmen aus der Rücklage die aufgeschobene Refinanzierung am Kapitalmarkt nachgeholt werden. Deshalb dürfte die Verschuldung

des Bundes ansteigen, ausweislich des Finanzplans 2018 bis 2022 bis Ende 2019 um rund 5 Mrd. Euro.

Die Bundesregierung sieht nicht vor, den Schuldenstand im Finanzplanungszeitraum zurückzuführen. Dabei wäre eine zumindest teilweise Tilgung der Altschulden eine finanzwirtschaftlich sinnvolle Option. Denn ein höheres Zinsniveau mit steigenden Zinsausgaben würde den finanziellen Handlungsspielraum des Bundes in den kommenden Jahren nachhaltig einengen (vgl. Textziffer 2.1).

Bei den Maßnahmen zur Finanzmarktstabilisierung bestehen bedeutende finanzielle Unwägbarkeiten für die zukünftige Verschuldung. Mögliche Risiken werden von der weiteren Wertentwicklung der FMS-Beteiligungen und dem Zeitpunkt ihrer Veräußerung bestimmt. Bei den Abwicklungsanstalten sind die Risikokonzentrationen der Portfolios erheblich. So betrug Ende 2017 der Saldo aus stillen Lasten und Reserven der Wertpapier- und Derivatepositionen bei der FMS WM 16,8 Mrd. Euro.

Risiken bestehen auch aus dem deutschen Engagement zur Stabilisierung des Euroraums im Falle, dass Empfänger zahlungsunfähig werden. 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.