



Bericht

an den
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung
des Bundes

Der neue Finanzplan und nachhaltige Bundesfinanzen

Gz.: I 2 – 20 80 05 (2018)

Bonn, den 9. Oktober 2018

Vorabdruck Teil I Nr. 2 der Bemerkungen 2018 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes
Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Inhaltsverzeichnis

2	Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes – Der neue Finanzplan und nachhaltige Bundesfinanzen.....	2
	<i>Zusammenfassung.....</i>	<i>2</i>
2.1	<i>Haushaltseckwerte bis 2022</i>	<i>12</i>
2.1.1	Haushaltsentwurf 2019.....	13
2.1.2	Ausbau der Sondervermögen.....	17
2.1.3	Finanzplan 2018 bis 2022	21
2.1.4	Vergleich zum bisherigen Finanzplan 2017 bis 2021	22
2.2	<i>Umsetzung des Koalitionsvertrags und nachhaltige Bundesfinanzen..</i>	<i>24</i>
2.2.1	Demografischer Wandel mit Blick auf Alterssicherung.....	25
2.2.2	Infrastruktur.....	30
2.2.3	Aufnahme und Integration der Flüchtlinge.....	32
2.2.4	Bund-Länder-Finanzbeziehungen	35
2.2.5	Herausforderungen auf europäischer Ebene.....	43
2.2.6	Weitere Herausforderungen.....	47
2.2.7	Koalitionsvertrag ohne nachhaltige Konsolidierungsansätze	51
2.2.8	Konsolidierung möglich und sinnvoll.....	54
2.3	<i>Einhaltung der Schuldenregel</i>	<i>56</i>
2.4	<i>Top-Down-Verfahren und Eckwertebeschluss vom Mai 2018</i>	<i>60</i>
2.4.1	Vergleich Eckwerte zum Finanzplan	60
2.4.2	Spending Reviews	62
2.5	<i>Ausgabenentwicklung und -struktur.....</i>	<i>63</i>
2.5.1	Wesentliche Finanzkennzahlen.....	63
2.5.2	Bundesleistungen an die gesetzliche Rentenversicherung	67
2.5.3	Ausgaben für den Arbeitsmarkt.....	71
2.5.4	Leistungen an die Gesetzliche Krankenversicherung	74
2.5.5	Zinsausgaben.....	76
2.6	<i>Einnahmenentwicklung und -struktur.....</i>	<i>82</i>
2.6.1	Steuereinnahmen.....	83
2.6.2	Vertikaler Finanzausgleich.....	89
2.6.3	Sonstige Einnahmen	93
2.7	<i>Verschuldung und Schuldendienst</i>	<i>94</i>
2.7.1	Schulden des Bundes und seiner Extrahaushalte.....	94
2.7.2	Schuldendienst bleibt auf hohem Niveau	97
2.8	<i>Gewährleistungen</i>	<i>99</i>
2.8.1	Haushaltsgesetzlicher Ermächtigungsrahmen	99
2.8.2	Ermächtigungsrahmen zur Finanzmarktstabilisierung	101
2.8.3	Ermächtigungsrahmen für Hilfen im Euroraum.....	102
2.9	<i>Europäische Fiskalregeln und ihre nationale Umsetzung</i>	<i>106</i>
2.9.1	Europäische Überwachung der Stabilitätsverpflichtungen	106
2.9.2	Quoten für Finanzierungssaldo und Schuldenstand.....	112
2.9.3	Empfehlungen des EU-Rates für die Jahre 2018 und 2019	116
2.9.4	Innerstaatliche Umsetzung der Stabilitätsverpflichtungen	117
2.9.5	Finanzierungssaldo und Schuldenstand bei Bund, Ländern und Gemeinden.....	119

2 Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes – Der neue Finanzplan und nachhaltige Bundesfinanzen¹

Zusammenfassung

Im Jahr 2017 ist das preisbereinigte Bruttoinlandsprodukt (BIP) zum achten Mal in Folge gestiegen. Das Wachstum hat sich gegenüber den Vorjahren noch einmal beschleunigt. Die deutsche Wirtschaft wuchs deutlich schneller als das gesamtwirtschaftliche Produktionspotenzial. Für die Jahre 2018 und 2019 rechnet die Bundesregierung in ihrer Frühjahrsprojektion mit einem Anstieg von 2,3 % und 2,1 %. Aus finanzwirtschaftlicher Sicht schaffen diese Rahmenbedingungen eine weiterhin günstige Ausgangslage: Steigende Steuereinnahmen sowie insbesondere niedrige Ausgaben für den Arbeitsmarkt. Die historisch niedrigen Refinanzierungskosten wirken ebenfalls entlastend.

Vor diesem Hintergrund ist die Bundesregierung in der Lage, mit dem Regierungsentwurf 2019 zum fünften Mal in Folge einen Haushaltsplan vorzulegen, der ohne Nettokreditaufnahme in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen ist. Auch im Finanzplanungszeitraum bis 2022 ist keine Nettokreditaufnahme vorgesehen. Dieses planerische Szenario soll ohne Konsolidierungsschritte umgesetzt werden. Stattdessen sind zusätzliche Ausgaben vor allem im Sozialbereich sowie zur Unterstützung von Länderaufgaben insbesondere im Bereich der schulischen Bildung und der sozialen Wohnraumförderung geplant. Zudem werden weitere teure Vergünstigungen eingeführt – wie das Baukindergeld, mit dem quasi die 2005 abgeschaffte Eigenheimzulage wiederbelebt wird. Eine umfassende kritische Bestandsaufnahme – wie sie der Bundesrechnungshof in seinen letztjährigen Feststellungen empfohlen hat – ist nicht zu erkennen.

Haushaltsrechtlich relevant ist das Vorgehen der Bundesregierung, Ausgaben des Bundeshaushalts fortwährend in Sondervermögen zu verlagern. So

¹ Die vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes am 1. Oktober 2018 beschlossene Bemerkung berücksichtigt den Haushalts- und Planungsstand bis Ende September 2018.

wurde zur Förderung der Digitalisierung im Haushalt 2018 ein neues Sondervermögen errichtet. Zudem ist eine Vorsorge für neue Bundeshilfen zum Ausbau der Ganztageschulen veranschlagt, deren konkrete Ausgestaltung noch nicht geklärt ist. Die Tendenz zu einer „Töpfchenwirtschaft“, also der Veranschlagung und Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln außerhalb des Kernhaushalts, schreitet voran. Diese Form der Etatisierung führt u. a. dazu, dass die als Bundeszuschüsse für die Sondervermögen veranschlagten Haushaltsmittel als Ist-Ausgaben gebucht werden, obwohl die damit finanzierten Investitionsmaßnahmen regelmäßig erst Jahre später durchgeführt und abgerechnet werden. Wesentliche Haushaltsgrundsätze wie Einheit, Jährlichkeit, Vollständigkeit, Fälligkeit und Klarheit werden hierdurch aufgegeben oder zumindest beeinträchtigt.

Konsolidierung ist kein Selbstzweck, sondern trägt zur Sicherung finanzwirtschaftlicher Nachhaltigkeit bei. Und hier besteht Handlungsbedarf. Denn trotz der guten Rahmenbedingungen sind die Herausforderungen für den Bundeshaushalt hoch. Zwar befindet sich der demografische Wandel derzeit quasi noch im „Pausenmodus“. Trotzdem werden die demografiebedingten Ausgaben für die Alterssicherung bereits auf Grundlage der aktuellen Finanzplanung deutlich steigen. Das Rentenpaket aus der 18. Wahlperiode sowie weitere geplante Leistungsverbesserungen – insbesondere die Mütterrente II – wirken belastungserhöhend. Bei der Gesetzlichen Rentenversicherung soll der Beitragssatz bis zum Jahr 2025 auf höchstens 20 % steigen und zugleich soll die Rente in diesem Zeitraum auf dem heutigen Niveau von 48 % des durchschnittlichen Einkommens verbleiben. Bei dieser doppelten Haltelinie drohen zumindest für den Zeitraum ab dem Jahr 2025 erhebliche Zusatzbelastungen für die Rentenversicherung und damit auch für den haushaltsfinanzierten Bundeszuschuss. Die Arbeit der von der Bundesregierung eingesetzten Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ wird dadurch erschwert, zumal Maßnahmen zur nachhaltigen Stabilisierung der Rentenfinanzen wie eine Aufgabe bzw. Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze oder eine Heraufsetzung des Renteneintrittsalters bislang nicht vorgesehen sind. Auch die soziale Pflegeversicherung steht im Bereich der Altenpflege vor erheblichen finanziellen Herausforderungen, die zumindest auf mittelfristige Sicht den Bundeshaushalt treffen könnten.

Eine Stärkung der Investitionen ist im Finanzplan vorgesehen, vor allem bei der verkehrlichen, digitalen und bildungsbezogenen Infrastruktur. Nicht zuletzt wegen langwieriger Planungs- und Genehmigungsverfahren fließen die Mittel jedoch nur stockend ab. Die Investitionsquote, also der Anteil der Investitionen am Haushaltsvolumen, verharrt insgesamt weit unterhalb des Anteils der Sozialausgaben.

Die Finanzierung der Aufnahme und Integration von Asylsuchenden und Flüchtlingen einschließlich der Fluchtursachenbekämpfung bleibt im Finanzplanungszeitraum ein wichtiges Handlungsfeld. Aufgrund niedrigerer Flüchtlingszahlen dürften die Mittel im Haushaltsentwurf 2019 und in den nachfolgenden Haushalten gegenüber dem Ist 2017 von 20,8 Mrd. Euro zwar leicht zurückgehen. Insgesamt bleibt der Aufwand aber hoch. Ein wesentlicher Teil der Mittel fließt über zusätzliche Umsatzsteueranteile an die Haushalte der Länder und Kommunen. Dies hat u. a. den Nachteil, dass eine Kontrolle des verwendungsgemäßen Einsatzes dieser Mittel durch die Bundesverwaltung und den Bundesrechnungshof haushaltsrechtlich nicht zulässig ist.

Die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen wird den Bundeshaushalt ab dem Jahr 2020 erheblich belasten. Der Bund erbringt dann zusätzliche Leistungen für die Länder mit einem Entlastungsvolumen von jährlich 10 Mrd. Euro. Zudem unterstützt der Bund die Länder weiter bei der sozialen Wohnraumförderung, obwohl sie diese Aufgabe nach dem Ergebnis der Bund-Länder-Verhandlungen alleine verantworten sollten. Eine Entflechtung der föderalen Aufgabenwahrnehmung findet nicht statt – im Gegenteil: Der Bund engagiert sich finanziell zunehmend in mehr oder weniger allen Kernbereichen der Länder und Gemeinden (u. a. Kindertagesstätten, Kindergärten, Schule, kommunale Sozialhilfe, innere Sicherheit). Die Folge ist ein – im Grundgesetz so nicht angelegtes – unübersichtliches Kompetenz- und Finanzierungsmenge. Es droht die Gefahr, dass die finanzielle Eigenverantwortung von Ländern und Gemeinden zunehmend untergraben wird. Beschlossen wurde im Jahr 2017 als Entflechtungsmaßnahme, die Bundesautobahnen durch eine in Bundesverantwortung stehende Gesellschaft zu

bauen und zu unterhalten. Bis zum Wirkbetrieb sind allerdings noch erhebliche Umsetzungsaufgaben zu bewältigen.

Auf Vorschlag des Bundesrechnungshofes hat der Deutsche Bundestag bei der verfassungsrechtlichen Neuregelung der Finanzbeziehungen notwendige Steuerungs- und Kontrollrechte für die Bundesverwaltung implementiert. Dem Bundesrechnungshof selbst sind Erhebungsrechte bei Stellen außerhalb der Bundesverwaltung – also insbesondere bei Ländern und Gemeinden – eingeräumt worden, soweit diese Bundesmittel bewirtschaften. Er hat mit ersten Prüfungen begonnen, um die zweckgemäße Verwendung von Bundesmitteln in angemessener Weise zu kontrollieren.

Auf europäischer Ebene bestehen für den Bund zumindest auf mittel- und langfristige Sicht finanzielle Risiken. Neben der Abwicklung der Hilfen zur Bekämpfung der europäischen Staatsschuldenkrise fallen hier vor allem der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union (Brexit) und der neue siebenjährige Finanzrahmen (2021 bis 2027) für den EU-Haushalt ins Gewicht. Auch die europäische Bankenunion birgt finanzwirtschaftliche Risiken für den Bundeshaushalt. Dies betrifft vor allem den Vorschlag der Europäischen Kommission (EU-Kommission), den Europäischen Stabilitätsmechanismus in einen Europäischen Währungsfonds umzuwandeln und mit zusätzlichen Ermächtigungen für Hilfsmaßnahmen auf dem Bankensektor und in anderen Bereichen auszustatten. Der Bundesrechnungshof unterrichtet den Deutschen Bundestag hierzu in einem Sonderbericht.

Den für das Jahr 2021 vorgesehenen schrittweisen Abbau des Solidaritätszuschlags sollte die Bundesregierung so ausgestalten, dass er einer möglichen verfassungsgerichtlichen Prüfung standhält. Anderenfalls drohen hier milliardenschwere Zusatzbelastungen. Auch die kerntechnische Entsorgung könnte zumindest langfristig ein Risiko für den Bundeshaushalt darstellen, falls die in den öffentlich-rechtlichen Fonds zur Finanzierung der Entsorgung eingezahlten Mittel nicht ausreichen. Letztlich erzeugt die politische Zusage Deutschlands innerhalb des NATO-Verbundes, die jährlichen Ausgaben für

Verteidigung zu erhöhen, einen fortwährenden Druck auf die Bundesfinanzen.

Die Herausforderungen machen eine nachhaltige finanzwirtschaftliche Strategie notwendig, die die Schwerpunkte auf zukunftsbezogene Aufgaben legt und Haushaltsspielräume für eine finanzwirtschaftliche Gestaltung in den nächsten Jahren eröffnet. Das Spannungsverhältnis zwischen Leistungsausweitungen für fast alle Politikbereiche, einer verbesserten haushaltsmäßigen Vorsorge für die anstehenden Herausforderungen sowie spürbaren Entlastungen für alle Steuerzahlerinnen und Steuerzahler gilt es aufzulösen. Hierzu sollten nicht nur die Ausgaben, sondern auch die zahlreichen steuerlichen Vergünstigungen für verschiedene Interessengruppen einer kritischen Überprüfung unterzogen werden. Die Bundesregierung hat sich in ihren subventionspolitischen Leitlinien zu regelmäßigen kritischen Prüfungen von steuerlichen Vergünstigungen auch unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit verpflichtet. Sie beschränkt diese Selbstverpflichtung allerdings auf die im Subventionsbericht enthaltenen Maßnahmen. Der Koalitionsvertrag enthält zum Subventionsabbau keinerlei Aussagen. Der Bundesrechnungshof sieht demgegenüber Handlungsbedarf und verweist hierzu auf seine letztjährigen finanzwirtschaftlichen Feststellungen. Dort hat er eine Reihe von Vorschlägen und Empfehlungen unterbreitet – insbesondere im Bereich der Energiesteuer und der Umsatzsteuer.

Die für die Schuldenregel relevante strukturelle Kreditaufnahme bleibt im Finanzplanungszeitraum bis zum Jahr 2022 unter der zulässigen Obergrenze von maximal 0,35 % des BIP. Der vorgesehene Sicherheitsabstand zur strukturellen Neuverschuldungsgrenze ist finanzwirtschaftlich geboten, um ungünstige Haushaltsentwicklungen und neue Herausforderungen im Einklang mit der Schuldenregel auffangen zu können. Der Kernhaushalt des Bundes weist zwar keine Nettokreditaufnahme aus. Der Kreditspielraum zur o. a. Obergrenze wird im Haushaltsentwurf 2019 trotzdem geringer: Zum einen schränkt die Konjunkturkomponente den Neuverschuldungsspielraum ein, da aufgrund der günstigen Wirtschaftslage die gesamtwirtschaftliche Nachfrage das Produktionspotenzial übersteigt. Zum anderen führt der anstehende Mittelabfluss aus einigen Sondervermögen (Energie- und Klima-

fonds, Aufbauhilfefonds, Kommunalinvestitionsförderungsfonds, Digitalfonds) zu einem negativen Finanzierungssaldo, der ebenfalls zu berücksichtigen ist. Es ist ein Verdienst der Schuldenregel, dass sie die begrenzten finanzwirtschaftlichen Spielräume offenlegt.

Der Haushaltsentwurf 2019 weist einen negativen Finanzierungssaldo von 5,3 Mrd. Euro aus, der in Höhe von 5,0 Mrd. Euro durch die Entnahme aus der sogenannten Asyl-Rücklage gedeckt werden soll. Diese Rücklage wurde aus Finanzierungsüberschüssen der Haushalte 2015 bis 2017 gebildet und hatte zum Jahresende 2017 ein Volumen von fast 24 Mrd. Euro. Im Haushaltsplan 2018 ist eine Entnahme von 1,6 Mrd. Euro veranschlagt. Der verbleibende Rest soll in den Haushalten 2020 bis 2022 die für den Haushaltsausgleich notwendigen Kredite abdecken. Diese werden auf die nach der Schuldenregel zulässige Obergrenze nicht angerechnet. Im Ergebnis wird hierdurch die „schwarze Null“ im Finanzplanungszeitraum gehalten. Konsolidierungserfordernisse werden hierdurch überdeckt. Als Konsequenz bleibt für eine nachhaltige Tilgung von Altschulden kein Platz: So ist nicht geplant, das von der Bundesregierung selbst formulierte Ziel einzulösen, die Schulden des in der Wirtschafts- und Finanzkrise (2009) errichteten Sondervermögens „Investitions- und Tilgungsfonds“ von derzeit noch rund 19 Mrd. Euro in konjunkturell guten Zeiten zu tilgen.

Seit dem Haushaltsjahr 2012 stellt die Bundesregierung den Entwurf des Bundeshaushalts und den Finanzplan im Top-Down-Verfahren auf. In Ergänzung hierzu werden seit dem Haushaltsaufstellungsverfahren 2016 themenbezogene Haushaltsanalysen – sogenannte Spending Reviews – berücksichtigt. Im Zuge des Aufstellungsverfahrens 2019/2020 soll das Thema „Förderungsmanagement“ analysiert werden. Der Bundesrechnungshof begleitet diese Spending Reviews.

Auf der Ausgabenseite des Bundeshaushalts rechnet die Bundesregierung ungeachtet der günstigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung mit einem weiteren Anstieg der Sozialausgaben. Nach dem Haushaltsentwurf 2019 entfallen auf sie 178,2 Mrd. Euro. Das ist genau die Hälfte des Haushaltsvolumens. Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums im Jahr 2022 sollen die

Sozialausgaben auf 193,7 Mrd. Euro steigen. Die Sozialausgabenquote würde dann auf 51,6 % wachsen. Ausgabensteigernd wirken hier vor allem die Bundesleistungen an die Rentenversicherung, die Mittel zur Entlastung von Kommunen bei der Sozialhilfe sowie die flüchtlingsbezogenen Aufwendungen. Die auf den Weg gebrachten Erhöhungen beim Kindergeld und Kinderfreibetrag sind hierbei noch nicht einmal einbezogen, da sie als Mindereinnahmen bei der Lohn- und Einkommensteuer erfasst werden. Das Gleiche gilt für die migrationsbedingten Umsatzsteuerzuweisungen an die Länder für soziale Zwecke. Die Investitionsquote bleibt demgegenüber auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau unterhalb von 11 %.

Die Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung machen den Hauptteil der Sozialausgaben aus. Diese Bundesleistungen sollen von 98,1 Mrd. Euro (2019) auf 110,0 Mrd. Euro (2022) steigen; sie würden dann 29,3 % des Haushaltsvolumens beanspruchen (2019: 27,5 %). Allein diese Ausgaben übersteigen die veranschlagten Investitionen um mehr als das Zweieinhalbfache.

Die zunehmend verbesserte Lage auf dem Arbeitsmarkt hat sowohl den Bundeshaushalt als auch den Haushalt der Bundesagentur für Arbeit spürbar entlastet. Als Folge soll der Arbeitslosenbeitrag ab 1. Januar 2019 um 0,5 Prozentpunkte auf 2,5 % gesenkt werden. Der Trend niedriger Arbeitsmarktausgaben soll sich im Haushaltsentwurf 2019 und im Finanzplan trotz zusätzlicher Aufwendungen für die Arbeitsmarktförderung und für die zunehmende Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt fortsetzen. Die Arbeitsmarktausgaben sollen bis zum Jahr 2022 demzufolge nur leicht steigen.

Die Zuschüsse des Bundes über den Gesundheitsfonds an die Gesetzliche Krankenversicherung bleiben mit jährlich 14,5 Mrd. Euro auf hohem Niveau. Die Finanzlage im Gesundheitsfonds und bei den gesetzlichen Krankenkassen ist noch stabil. In einigen Bereichen der Krankenversorgung sind allerdings höhere Ausgaben zu verzeichnen – auch aus Gründen der demografischen Entwicklung. Bisher konnte der Aufwuchs durch die gute Lage bei den Beitragseinnahmen und den Bundeszuschuss aufgefangen werden. Der

Finanzbedarf gerade für die großen Kostenblöcke – die stationäre und ambulante ärztliche Versorgung und die Arzneimittelausgaben – dürfte sich aber weiter erhöhen. Dadurch wird der Finanzierungsdruck auf den Bundeshaushalt steigen. Ob dann der bislang gewährte Bundeszuschuss zur pauschalen Abgeltung der Aufwendungen der Krankenkassen für versicherungsfremde Leistungen ausreicht, ist fraglich. Bislang liegt ihm keine nachvollziehbare Berechnung der versicherungsfremden Leistungen innerhalb der GKV zugrunde.

Bei den Zinsausgaben profitiert der Bundeshaushalt seit Jahren von unverändert günstigen Refinanzierungsbedingungen. Zusätzliche Entlastungen in zweistelliger Milliardenhöhe ergaben sich aus den hohen Agio-Einnahmen der letzten Jahre. Die sofortige auf die Kassenwirksamkeit abstellende Buchung von Agien oder Disagien als Einnahmen oder Ausgaben ist finanzwirtschaftlich nicht unproblematisch, da sie viele Haushaltsjahre betreffen. Aktuell vermindern die Agien die Zinsausgaben und überzeichnen damit die Wirkung sinkender Zinsen zulasten der kommenden Haushalte. Die Bundesregierung sollte Agien und Disagien periodengerecht verteilen und buchen. Eine solche Verbuchung praktiziert sie bereits seit Jahren erfolgreich bei den inflationsindexierten Anleihen.

Insgesamt profitiert der Bundeshaushalt von erheblich geringeren Zinsausgaben gegenüber früheren Planungen: Für den Zeitraum 2014 bis 2021 beläuft sich die Entlastung auf insgesamt fast 117 Mrd. Euro. Die Zinsausgabenquote und die Zinssteuerquote, also der Anteil der Steuereinnahmen, der für Zinsausgaben benötigt wird, erreichen historisch niedrige Werte. So fällt die Zinssteuerquote zum Ende des Finanzplans auf 5,5 %. Das ist unterhalb des Niveaus des Jahres 1977 von 6,0 % – allerdings bei einer dreimal so hohen Schuldenstandsquote. Ende der 90er Jahre betrug die Quote 21,4 %. Das Zinsänderungsrisiko bleibt angesichts jährlicher Anschlussfinanzierungen von durchschnittlich rund 190 Mrd. Euro im Finanzplanungszeitraum hoch.

Nach der Steuerschätzung vom Mai 2018 wird mit einem weiter wachsenden Steuervolumen für alle öffentlichen Haushalte gerechnet. Die Steuerein-

nahmen sollen im Zeitraum 2019 bis 2022 um jährlich mehr als 4 % steigen. Wenn durchgreifende Steuerentlastungsmaßnahmen ausbleiben, könnte die Steuerquote bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums auf 23,2 % des BIP steigen. Dies ist gegenüber der Steuerquote von 2017 von 22,5 % nochmals ein Anstieg von 0,7 Prozentpunkten oder rund 27 Mrd. Euro (2022). Allerdings profitiert der Bund von diesem Anstieg aufgrund der fortschreitenden Abgabe von Umsatzsteueranteilen an Länder und Kommunen in geringerem Umfang: Er kann einen Anstieg von jährlich 3,4 % im Zeitraum von 2019 bis 2022 erwarten, während die Länder in diesem Zeitraum ihre Steuereinnahmen um jährlich 4,1 % nach oben schrauben können. Zudem würde das Steueraufkommen des Bundes bei dem vorgesehenen Abbau des Solidaritätszuschlags ab dem Haushalt 2021 in der Größenordnung von jährlich 10 Mrd. Euro sinken.

Die steuerlichen Abführungen an die Europäische Union könnten sich ab dem Jahr 2021 aufgrund des Brexit und des neuen EU-Finanzrahmens gegenüber der Steuerschätzung merklich erhöhen. Die seinerzeit für das Jahr 2012 erstmals vorgesehene Einführung einer Finanztransaktionssteuer in der EU verschiebt sich auf unbestimmte Zeit.

Im vertikalen Finanzausgleich leistet der Bund aus seinem Steueraufkommen auch weiterhin hohe Zuweisungen an die Länder. Als Ergebnis der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen steigen die Bundesergänzungszuweisungen ab dem Jahr 2020 auf jährlich über 11 Mrd. Euro an gegenüber 8,0 Mrd. Euro nach dem Haushaltsentwurf 2019.

Die Verschuldung des Bundes einschließlich seiner Extrahaushalte wird bis zum Jahresende 2018 voraussichtlich gegenüber dem Vorjahr erneut leicht sinken. Sie wäre damit seit dem Jahr 2014 durchgängig rückläufig. Die Schuldenstandsquote – also der Anteil der Schulden am BIP – wird folglich ebenfalls sinken. Die Schulden, die der Bund zur Bewältigung der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise von der Kreditwirtschaft übernommen hat, bestehen fort, wenn auch in einem geringerem Umfang. In welchem Maße diese Verpflichtungen den Schuldenstand dauerhaft erhöhen, wird erst fest-

stehen, wenn alle Unterstützungsmaßnahmen jenseits des aktuellen Finanzplanungszeitraums abgewickelt sind.

Außer den im Haushaltsgesetz enthaltenen Gewährleistungsermächtigungen hat der Bund Garantiezusagen zugunsten der europäischen Rettungsschirme gegeben. Diese dienen der Absicherung der Hilfsmaßnahmen zugunsten einiger Länder des Euroraums. Hieraus könnten bislang nicht eingeplante Belastungen auf den Bundeshaushalt zukommen. Dies hängt davon ab, ob es insbesondere Griechenland als Hauptempfänger der Hilfen gelingen kann, den eingeschlagenen Reformkurs fortzusetzen und seine Staatsschuldenquote in den nächsten Jahren deutlich zu reduzieren.

Die europäischen Regelwerke des Stabilitäts- und Wachstumspakts sowie des Fiskalvertrags sollen tragfähige öffentliche Finanzen und Strukturreformen in den Mitgliedstaaten fördern. Die konsequente Umsetzung dieser Regeln ist unerlässlich, um die Gefahr künftiger Staatsschuldenkrisen in der Europäischen Union nachhaltig zu verringern. In der Vergangenheit hat es eher an dieser Umsetzung gefehlt. Daher ist zu fordern, dass der Wille zur Einhaltung der Stabilitätsziele in der europäischen Fiskalpolitik durch eine konsequente Anwendung der Fiskalregeln untermauert und Ermessensspielräume in diesem Sinne begrenzt werden müssen. Die von der EU-Kommission zur vermeintlichen Stärkung der Haushaltsüberwachung geplanten einheitlichen Rechnungslegungsstandards (EPSAS) sind demgegenüber nicht geeignet, die gesamteuropäische Haushaltsdisziplin zu verbessern. Der Bundesrechnungshof hat sich in einem Bericht an den Deutschen Bundestag gegen eine verbindliche Einführung der EPSAS in den EU-Mitgliedstaaten und insbesondere in Deutschland ausgesprochen. Er hält es für unwahrscheinlich, dass durch eine harmonisierte Rechnungslegung über verbindliche Standards die von der EU-Kommission angestrebten Ziele – also nachhaltig tragfähige öffentliche Haushalte – erreicht oder zumindest wirkungsvoll unterstützt werden können.

Beim strukturellen Defizit gilt für Deutschland im präventiven Arm des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts ein mittelfristiges Ziel von maximal 0,5 % des BIP. Diese Vorgabe unterschreiten die öffentlichen

Haushalte Deutschlands seit dem Jahr 2012. Auf Grundlage der aktuellen Projektionen wird der Wert auch für den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung eingehalten. Deutschland gehört damit zu den finanzwirtschaftlich stabilsten Mitgliedstaaten innerhalb der Europäischen Union.

Die deutsche Schuldenstandsquote ist rückläufig und soll im Jahr 2019 erstmals nach fast 20 Jahren wieder den europäischen Referenzwert von 60 % des BIP unterschreiten. Zugunsten künftiger finanzwirtschaftlicher Handlungsfähigkeit gilt es, diese positive Entwicklung durch eine nachhaltige Finanzpolitik zu unterstützen.

2.1 Haushaltseckwerte bis 2022²

Die Eckwerte des Haushaltsentwurfs 2019 und des Finanzplans bis zum Jahr 2022 beruhen auf der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland.³ Für das BIP erwartet sie jahresdurchschnittlich einen preisbereinigten Anstieg von 2,3 % im Jahr 2018 und 2,1 % im Jahr 2019. Bis zum Jahr 2022 soll das BIP um jährlich 1,4 % steigen. Die möglichen Folgen eines Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union sind allerdings weiterhin unklar und daher noch nicht berücksichtigt. Auf dem Arbeitsmarkt rechnet die Bundesregierung mit einer weiteren Zunahme der Erwerbstätigen auf 45,5 Millionen bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums. Bei der Arbeitslosigkeit wird ein Rückgang auf 2,2 Millionen Personen bis zum Jahr 2022 prognostiziert. Hierbei sind die Herausforderungen im Zusammenhang mit der zu bewältigenden Integration von Asylsuchenden und Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt bereits berücksichtigt. Diese Rahmendaten bilden die Grundlage für den Haushaltsentwurf 2019 und den Finanzplan bis 2022.

² Quellen für Ist-Ergebnisse bis einschließlich des Haushaltsjahres 2017 sowie für Sollzahlen ab dem Haushaltsjahr 2018 (soweit nicht gesondert aufgeführt): Haushalts- und Vermögensrechnungen bis 2017, Haushaltsentwurf 2019 (Bundestagsdrucksache 19/3400), Finanzplan des Bundes 2018 bis 2022 (Bundestagsdrucksache 19/3401), Finanzbericht 2019 des BMF (August 2018).

³ Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten – Frühjahrsprojektion der Bundesregierung vom 25. April 2018.

2.1.1 Haushaltsentwurf 2019

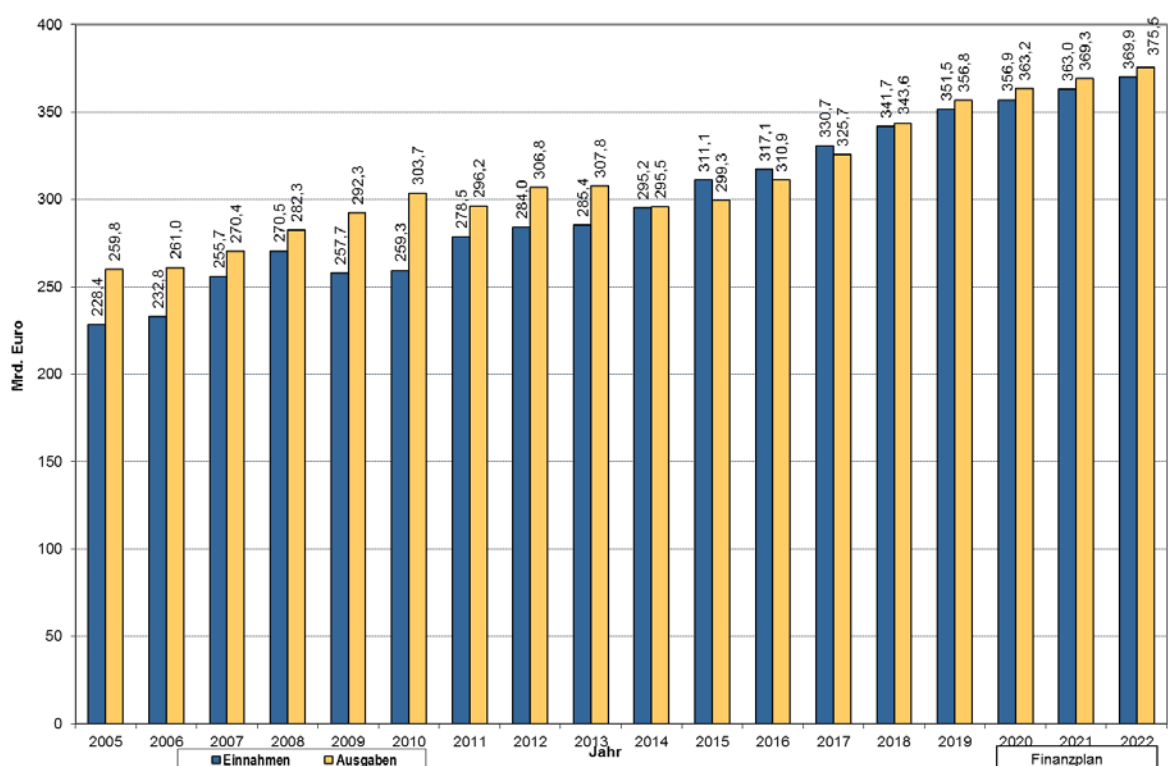
2.1.1.1 Ausgaben

Im Entwurf des Bundeshaushalts 2019 sind Gesamtausgaben von 356,8 Mrd. Euro veranschlagt (vgl. Abbildung 2.1). Gegenüber dem Haushalts-Soll 2018 (343,6 Mrd. Euro) steigen die Ausgaben um 13,2 Mrd. Euro oder 3,8 %.

Der Haushaltsentwurf liegt damit erneut über der angenommenen Preissteigerungsrate (1,5 %). Steigerungen von 3 % und mehr gegenüber dem Soll 2018 weisen fast alle größeren Ressorthaushalte aus: Dazu gehören die Einzelpläne 06, 08, 10, 11, 12, 14, 16, 23 und 30 (vgl. Tabelle 2.1).

Abbildung 2.1

Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen



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

Den vom Ausgabevolumen her höchsten Zuwachs hat einmal mehr der Einzelplan 11 mit 5,0 Mrd. Euro (+3,6 %). Allerdings liegt dieser Anstieg leicht unterhalb der bisherigen Finanzplanung (vgl. Tabelle 2.3). Erneut deutlich

wachsen sollen die Ausgaben im Einzelplan 14 um 4,3 Mrd. Euro (+11,4 %). Die im Haushaltsentwurf 2019 veranschlagten Ausgaben für Verteidigung steigen damit gegenüber dem Ist 2015 – also in dem Zeitraum einer Wahlperiode – um über 26 % (vgl. Tabelle 2.1). Sie liegen damit auch deutlich (3,0 Mrd. Euro) über dem bisherigen für das Jahr 2019 vorgesehenen Finanzplanansatz (vgl. Tabelle 2.3).

Tabelle 2.1

Wesentliche Ausgabenveränderungen in den Einzelplänen

Ausgabenveränderungen innerhalb der Einzelpläne ^a	2016 Ist	2016	2016	2017	2017	2018	2018	2019	2019	2019
	Plafonds	Abweichung jeweils zum Vorjahr								
	Mio. Euro	in Mio. Euro	in %	in Mio. Euro	in %	in Mio. Euro	in %	in Mio. Euro	in %	in % ggü. Ist 2015
Einzelplan 04 (Bundeskanzleramt)	2.290	147	6,9	435	19,0	313	11,5	59	1,9	44,5%
Einzelplan 05 (Auswärtiges)	5.117	1.244	32,1	690	13,5	-357	-6,1	123	2,3	43,9%
Einzelplan 06 (Inneres, Bau und Heimat)	7.788	1.159	17,5	1.376	17,7	4.970	54,2	929	6,6	127,2%
Einzelplan 08 (Finanzen)	6.048	424	7,5	79	1,3	428	7,0	624	9,5	27,6%
Einzelplan 09 (Wirtschaft und Energie)	7.487	221	3,0	-5	-0,1	633	8,5	-61	-0,8	10,8%
Einzelplan 10 (Ernährung und Landwirtschaft)	5.429	183	3,5	260	4,8	330	5,8	226	3,8	19,0%
Einzelplan 11 (Arbeit und Soziales)	129.323	3.400	2,7	6.528	5,0	3.329	2,5	5.026	3,6	14,5%
Einzelplan 12 (Verkehr und digitale Infrastruktur)	24.273	894	3,8	3.657	15,1	-78	-0,3	1.152	4,1	24,1%
Einzelplan 14 (Verteidigung)	35.141	1.144	3,4	1.810	5,2	1.569	4,2	4.381	11,4	26,2%
Einzelplan 15 (Gesundheit)	14.599	2.517	20,8	584	4,0	24	0,2	63	0,4	26,4%
Einzelplan 16 (Umwelt, Naturschutz u. nukleare Sicherheit)	4.316	725	20,2	822	19,0	-3.159	-61,5	288	14,6	-36,9%
Einzelplan 17 (Familie, Senioren, Frauen und Jugend)	8.838	147	1,7	681	7,7	707	7,4	79	0,8	18,6%
Einzelplan 23 (wirtschaftl. Zusammenarbeit und Entwicklung)	7.893	1.349	20,6	606	7,7	943	11,1	283	3,0	48,6%
Einzelplan 30 (Bildung und Forschung)	16.271	1.049	6,9	1.006	6,2	340	2,0	529	3,0	19,2%
Einzelplan 32 (Bundesschuld)	18.306	-3.472	-15,9	100	0,5	1.008	5,5	177	0,9	-10,0%
Einzelplan 60 (Allgemeine Finanzverwaltung)	22.591	-5.502	-19,6	-5.212	-23,1	1.438	8,3	-803	-4,3	-35,9%

Erläuterung: ^aEinzelpläne mit Plafonds über 1 Mrd. Euro; Ist 2016: Haushaltsrechnung.

Auch die anderen großen Ressorteinzelpläne verzeichnen nach dem Haushaltsentwurf überwiegend erhebliche Ausgabensteigerungen. Innerhalb des vierjährigen Zeitraums einer Wahlperiode liegen die Steigerungen bei bis zu 50 %. Der Verdopplung des Haushaltsvolumens im Einzelplan 06 beruht – neben Ausgabeerhöhungen u. a. im Bereich der inneren Sicherheit – auf der Umschichtung des Wohnungs- und Städtebaus aus dem Einzelplan 16. Letzterer verzeichnet deshalb im Haushaltsjahr 2018 einen Rückgang der Ausgabeermächtigungen um 61,5 %.

Rückläufig seit dem Haushaltsjahr 2015 sind die beiden Einzelpläne 32 und 60. Dies liegt beim Einzelplan 32 an den weiterhin niedriger veranschlagten Zinsausgaben. Beim Einzelplan 60 sind vor allem die weggefallenen Zuführungen an die Sondervermögen „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ (2015, 2016) und „Digitalfonds“ (2018) sowie an die Asyl-Rücklage (2015 bis 2017) dafür ursächlich. Der Bundeszuschuss an den Energie- und Klimafonds (EKF) übersteigt demgegenüber erstmals mit 3,1 Mrd. Euro die Schwelle von 3 Mrd. Euro.

Tabelle 2.2

Entwicklung der Gesamtausgaben

Jahr	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ausgaben									Ist	Soll	HHE
Zinsausgaben (in Mrd. Euro)	38,1	33,1	32,8	30,5	31,3	25,9	21,1	17,5	17,5	18,2	18,9
Arbeitsmarktausgaben (in Mrd. Euro)	44,3	49,5	41,6	39,5	32,7	32,5	33,9	34,6	37,6	36,7	36,4
Jahr	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ausgaben									Ist	Soll	HHE
Gesamtausgaben (in Mrd. Euro)^a	292,3	303,7	296,2	306,8	307,8	295,5	299,3	310,9	325,7	343,6	356,8
Veränderungsrate (in %) ggü. Vorjahr	3,5	3,9	-2,5	3,6	0,3	-4,0	1,3	3,9	4,8	5,5	3,8
Veränderung 2019 zu 2009 (in %)											22,1
Gesamtausgaben ohne Ausgaben für Zinsen (in Mrd. Euro)	254,2	270,6	263,4	276,3	276,5	269,6	278,2	293,4	308,2	325,4	337,9
Veränderungsrate (in %) ggü. Vorjahr	5,0	6,5	-2,7	4,9	0,1	-2,5	3,2	5,5	5,0	5,6	3,8
Veränderung 2019 zu 2009 (in %)											32,9
Gesamtausgaben ohne Ausgaben für Zinsen und Arbeitsmarkt (in Mrd. Euro)	209,9	221,1	221,8	236,8	243,8	237,1	244,3	258,8	270,6	288,7	301,5
Veränderungsrate (in %) ggü. Vorjahr	5,4	5,3	0,3	6,8	3,0	-2,7	3,0	5,9	4,6	6,7	4,4
Veränderung 2019 zu 2009 (in %)											43,6

Erläuterung: ^a2015 bis 2017: Gesamtausgaben ohne Zuführungen an Asylrücklage.

Vergleicht man den Haushaltsentwurf 2019 mit dem von der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise beeinflussten Haushalt 2009, ergibt sich einen Aufwuchs der Gesamtausgaben von 22 % (Tabelle 2.2). Diese maßvolle Steigerung ist überwiegend der für den Bund äußerst günstigen Entwicklung des Schuldendienstes sowie der konjunkturellen Erholung am Arbeitsmarkt zu verdanken. Sie hat sich in rückläufigen Zins- und Arbeitsmarktausgaben niedergeschlagen. Die Ausgaben in den übrigen Politikfeldern sind hingegen kräftig gestiegen – um insgesamt 43,6 % seit dem Jahr 2009 (vgl. Tabelle 2.2). Die Ausgabenpolitik ist also nach Herausnahme der Bereiche „Zinsen“ und „Arbeitsmarkt“ weiterhin expansiv ausgerichtet.

2.1.1.2 Einnahmen

Die Einnahmen im Haushaltsentwurf 2019 – ohne Münzeinnahmen (0,3 Mrd. Euro) und Entnahme aus der Asyl-Rücklage (5,0 Mrd. Euro) – betragen 351,5 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 2.1). Darin enthalten sind Steuereinnahmen von 333,0 Mrd. Euro. Diese steigen gegenüber dem Soll 2018 (321,3 Mrd. Euro) um 11,7 Mrd. Euro bzw. 3,6 %. Die Entwicklung des Steueraufkommens seit der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise erreicht fast in jedem Jahr zweistellige Milliardenzuwächse. Die im zweiten „Krisenhaushaltsjahr 2010“ erzielten Steuereinnahmen des Bundes von 226,2 Mrd. Euro werden um nahezu die Hälfte, nämlich um 106,8 Mrd. Euro übertroffen. Dies ist umso bemerkenswerter, als der Bund sein Steueraufkommen durch die fortgesetzte Abgabe von Umsatzsteueranteilen zugunsten der Länder und Kommunen nicht unerheblich verringert hat (vgl. dazu Nr. 2.2.5).

Der Haushaltsentwurf 2019 sieht erneut – wie in den Haushalten 2014 bis 2018 – keine Nettokreditaufnahme vor, um den Haushalt auszugleichen. Die seit dem Haushalt 2014⁴ eingeschlagene Linie des neuverschuldungsfreien Haushalts wird beibehalten. Anders sieht es allerdings beim finanzstatistischen Finanzierungssaldo aus: Er beträgt -5,3 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 2.2). Er wird durch die Münzeinnahmen (0,3 Mrd. Euro) sowie einer Entnahme aus der Asyl-Rücklage (5,0 Mrd. Euro) gedeckt. Diese Rücklage wurde erstmals im Haushalt 2015 veranschlagt. Sie dient der Finanzierung von Belastungen im Zusammenhang mit der Aufnahme und Unterbringung von Asylsuchenden und Flüchtlingen, die dem Bund durch seine strukturelle, dauerhafte und dynamische Beteiligung an den Kosten der Länder und Kommunen und durch eigene Aufwendungen entstehen.⁵ Ihr Volumen betrug Ende 2017 fast 24,0 Mrd. Euro und setzt sich aus Überschüssen der Haushalte 2015 bis 2017 sowie aus einem Anteil des Bundes am Bundesbankgewinn 2015 zusammen. Im Haushaltsplan 2018 ist eine Entnahme von 1,6 Mrd. Euro veranschlagt. Für die Haushaltsjahre 2020 ff. verbleibt noch ein Rücklagenbetrag von 17,3 Mrd. Euro; dieser soll nach dem Finanzplan zum Ausgleich der Haushalte 2020 bis 2022 herangezogen werden.

⁴ Der Haushalt 2014 wies im Soll eine Nettokreditaufnahme von 6,5 Mrd. Euro auf, auf die im Haushaltsvollzug nicht zurückgegriffen werden musste.

⁵ Vgl. Zweckbestimmung und Haushaltsvermerk zu Kapitel 6002 Titel 359 01.

Abbildung 2.2

Entwicklung des Finanzierungssaldos



2.1.2 Ausbau der Sondervermögen

Seit dem Jahr 2007 ist eine Reihe neuer Sondervermögen errichtet worden (vgl. Nr. 1.12). Sie sind besondere Teile des Bundesvermögens mit eigener Wirtschaftsführung, die nur mit ihren Zuführungen und Ablieferungen im Bundeshaushalt veranschlagt werden. Ihre Wirtschaftspläne sind als Anlagen zum Bundeshaushalt abgedruckt. Finanzwirtschaftlich und haushaltsrechtlich relevante Aspekte enthalten insbesondere folgende Sondervermögen:

2.1.2.1 Energie- und Klimafonds

Das Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“ (EKF) weist im Entwurf seines Wirtschaftsplans 2019 Mittel von 4,3 Mrd. Euro aus. Seit dem Haushaltsjahr 2014 erhält der am 1. Januar 2011 errichtete EKF fortwährend Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt.⁶ Im Haushaltsentwurf 2019 steigen diese auf 3,1 Mrd. Euro. Dies ist ein Mehr von 0,3 bzw. 2,3 Mrd. Euro ge-

⁶ Die Möglichkeit einer ergänzenden Haushaltsfinanzierung des EKF ist in § 4 Absatz 3 EKFG vorgesehen.

genüber den Haushalten 2018 und 2017. Die Bundeszuweisung ist notwendig, um die Finanzierung der verschiedenen Förderprogramme des EKF sicherzustellen. Anders als ursprünglich geplant reichen hierfür die Einnahmen aus der Versteigerung von Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen trotz steigender Tendenz bei Weitem nicht aus. Sie werden für das Jahr 2019 auf 1,2 Mrd. Euro geschätzt. Im EKF sind derzeit deutlich mehr Mittel veranschlagt, als voraussichtlich zur Deckung der verschiedenen Programme benötigt werden. Sie fließen teilweise in die Rücklage des EKF⁷, die im Wirtschaftsplan 2018 ein Volumen von 1,6 Mrd. Euro ausweist. 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 die hierfür zuständigen Einzelpläne (insbesondere 09, 12 und 16) des Bundeshaushalts ins Auge zu fassen. Dies würde auch die parlamentarische Kontrolle zu diesen Aufgabenbereichen erleichtern.

2.1.2.2 Weitere Nebenhaushalte

Die Sondervermögen „Kinderbetreuungsausbau“, „Aufbauhilfe“, „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“, „Digitalfonds“ sowie das im Haushaltsentwurf enthaltene neue Sondervermögen „Ganztagsschulfonds“ erhielten bzw. erhalten folgende Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt:

- Das Sondervermögen „Kinderbetreuungsausbau“ enthält Finanzhilfen für mehrere Investitionsprogramme im Zeitraum 2008 bis 2020 (insgesamt rund 4,4 Mrd. Euro einschließlich des Investitionsprogramms 2017 bis 2020);⁸
- Für den im Haushaltsjahr 2013 zur Beseitigung von Hochwasserschäden errichteten „Aufbauhilfefonds“ waren zunächst 8,0 Mrd. Euro veranschlagt, wovon 1,75 Mrd. Euro wieder in den Bundeshaushalt vereinnahmt wurden (0,25 Mrd. Euro im Haushalt 2015 und 1,5 Mrd. Euro im Haushalt 2016). Aus dem Sondervermögen wurden bis zum 31. Dezem-

⁷ Nach § 5 des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ (EKFG) ist eine Rücklagenbildung grundsätzlich zulässig. Sie dient dem Ausgleich nicht bzw. nicht immer vorhersehbarer Schwankungen sowohl auf der Einnahmenseite wie auch auf der Ausgabenseite, z. B. infolge von Verzögerungen bei neuen Programmmaßnahmen.

⁸ Darüber hinaus beteiligt sich der Bund durch die Abgabe von Umsatzsteueranteilen in steigendem Maße – derzeit jährlich in Höhe von 945 Mio. Euro – an den Betriebskosten der Kinderbetreuung (vgl. Tabelle 2.4).

ber 2017 rund 3,4 Mrd. Euro verausgabt, davon rund 0,7 Mrd. Euro im Jahr 2017. Weitere Mittelabflüsse sind zu erwarten.

- Der Kommunalinvestitionsförderungsfonds erhielt 3,5 Mrd. Euro für kommunale Investitionszwecke im Haushalt 2015 (Erster Nachtragshaushalt) sowie weitere 3,5 Mrd. Euro für die kommunale Bildungsinfrastruktur im Haushalt 2016 (Nachtragshaushalt).
- Für den neu errichteten „Digitalfonds“ wurden im Haushalt 2018 im Vorgriff auf die künftigen Einnahmen des Fonds Ausgabeermächtigungen von 2,4 Mrd. Euro veranschlagt. Dieses neue Sondervermögen dient der Förderung des Breitbandausbaus und der Umsetzung des Digitalpakts Schule. Der Fonds soll sich aus Erlösen der Mobilfunk-Frequenzversteigerungen (5G) durch die Bundesnetzagentur finanzieren. Wann und in welchem Umfang die Erlöse anfallen, steht noch nicht fest. Bis zum Eingang dieser Mittel ist eine Anschubfinanzierung durch den Bundeshaushalt vorgesehen.
- Ob für die Maßnahme „Ganztagsschule/Ganztagsbetreuung“ ein weiteres Sondervermögen errichtet wird, ist bislang nicht geklärt. Für den im Finanzplanungszeitraum vorgesehenen Mitteleinsatz von 2,0 Mrd. Euro ist haushaltsmäßige Vorsorge im Einzelplan 60 in Form einer globalen Mehrausgabe getroffen.

Die Zuweisungen an diese Sondervermögen werden in den Haushaltsrechnungen als tatsächlich geleistete – und für die Schuldenregel relevante – Ausgaben gebucht, obwohl die Ausgaben kassenmäßig zum Teil erst Jahre später fällig werden. So sind im Haushaltsentwurf 2019 zur Finanzierung von Auszahlungen aus diesen Sondervermögen insgesamt 2,9 Mrd. Euro als kassenwirksame, aber „nicht NKA-relevante“ Kreditaufnahmen vorgesehen.⁹ Ausgaben des Digitalfonds sind hierbei noch nicht berücksichtigt. Werden die Mittel ganz oder teilweise nicht benötigt und in späteren Haushaltsjahren wieder im Bundeshaushalt vereinnahmt (wie beim Aufbauhilfefonds), ist

⁹ Haushaltsentwurf 2019, Gesamtplan Teil IV: Kreditfinanzierungsplan

die in der Haushaltsrechnung vormals gebuchte „Ist-Ausgabe“ (beim Aufbauhilfefonds: 8,0 Mrd. Euro in der Haushaltsrechnung 2013) überhöht.

Zwischen der Veranschlagung im Bundeshaushalt und dem tatsächlichen kassenmäßigen Bedarf in den Sondervermögen vergehen in der Regel mehrere Jahre. Dies zeigt sich deutlich beim Kommunalinvestitionsförderungsfonds: Von den für kommunale Investitionszwecke (Finanzhilfen gemäß § 3 KinvFG) im Haushalt 2015 veranschlagten Mitteln von 3,5 Mrd. Euro sind bis Ende August 2018 erst 0,97 Mrd. Euro (27,7 %) abgeflossen. Die im Haushalt 2016 veranschlagten Mittel für kommunale Bildungsinfrastruktur (Finanzhilfen gemäß § 10 KinvFG) verzeichneten bis zu diesem Termin fast keinen Abfluss (0,0012 Mrd. Euro). Das gleiche Schicksal dürfte die im Haushalt 2018 veranschlagten Ausgabeermächtigungen für den „Digitalfonds“ treffen, zumal die erforderlichen gesetzlichen und verwaltungsmäßigen Regelungen bislang noch nicht in Kraft getreten sind. Hier wäre es haushaltsrechtlich ausreichend gewesen, wenn die in den Jahren 2019 ff. vorgesehenen Investitionen durch Verpflichtungsermächtigungen ausgewiesen worden wären.

Mit der Errichtung derartiger Sondervermögen wird vor allem das Ziel verfolgt, Ausgaben „buchmäßig“ um Jahre nach vorne zu ziehen. So werden im „Digitalfonds“ 2,4 Mrd. Euro als Ausgaben im Soll und Ist (in der Haushaltsrechnung 2018) ausgewiesen, die erst Jahre später anfallen und den Bundeshaushalt belasten werden. Bundesmittel werden nicht dem Haushaltsjahr zugeordnet, in dem sie aus den Sondervermögen abfließen und damit für den Bund kreditrelevant werden. Eine solche „Töpfchenwirtschaft“ beeinträchtigt wesentliche Haushaltsgrundsätze wie die der Einheit, Jährlichkeit, Fälligkeit und Klarheit. Zudem werden wichtige finanzstatistische Kennzahlen wie die Investitionsausgabenquote verfälscht.

Auch der Haushaltsabschluss wird in Bezug auf die Schuldenregel komplizierter und intransparenter: So wird in der Haushaltsrechnung die Nettokreditaufnahme um die tatsächlich aus den oben genannten Sondervermögen abgeflossenen Ausgaben (= negative Finanzierungssalden) erhöht.¹⁰ Bei

¹⁰ Vgl. Haushaltsrechnung 2017 Nr. 2.1: Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes sowie der Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes, Pos. 4b bis 4d.

späteren Rückflüssen wie im Falle des Aufbauhilfefonds ist eine Korrektur nicht mehr möglich.

Deshalb empfiehlt der Bundesrechnungshof, auf Umwegfinanzierungen über Nebenhaushalte zu verzichten. Die erforderlichen Mittel können bedarfsgerecht als Ausgabe- oder Verpflichtungsermächtigungen im Kernhaushalt veranschlagt werden. Damit würden vor allem der Jährlichkeitsgrundsatz sowie das Transparenzgebot beachtet und die Wahrnehmung des parlamentarischen Budgetrechts bei den jährlichen Haushaltsberatungen gestärkt.

2.1.3 Finanzplan 2018 bis 2022

Zusammen mit dem Haushaltsentwurf 2019 setzt der Finanzplan bis 2022 die sogenannten prioritären Maßnahmen des Koalitionsvertrags vom 14. März 2018 um. Der neue Finanzplan baut auf dem von der alten Bundesregierung beschlossenen bisherigen Finanzplan 2017 bis 2021 auf. Unter Einbeziehung einer Fortschreibung der Planungszahlen in das neue Finanzplanjahr 2022, verbesserter Steuereinnahmeerwartungen sowie absehbarer Mehr- und Minderbelastungen ermittelte das BMF im Eckwertebeschluss vom 2. Mai 2018 einen Spielraum von rund 43 Mrd. Euro. Die gegenüber dieser Prognose erforderlichen Aktualisierungen z. B. hinsichtlich der gesamtwirtschaftlichen Eckdaten und der Steuerschätzung vom 9. Mai 2018 sind in den neuen Finanzplan eingeflossen.

Nach dem Finanzplan sollen die Gesamtausgaben in den Haushaltsjahren 2020 und 2021 auf 363,2 Mrd. Euro bzw. 369,3 Mrd. Euro steigen. Für das Haushaltsjahr 2022 sind 375,5 Mrd. Euro vorgesehen. Der Ausgabenzuwachs von 18,7 Mrd. Euro im letzten Finanzplanungsjahr gegenüber dem Haushaltsentwurf 2019 (356,8 Mrd. Euro) verteilt sich hauptsächlich auf

- Einzelplan 11¹¹ (+17,3 Mrd. Euro u. a. wegen steigender Bundesleistungen an die Rentenversicherung einschließlich einer jährlichen Zuführung von 2,0 Mrd. Euro an eine Rücklage „Demografievorsorge Rente“) ab dem Jahr 2021,
- Einzelplan 14 (+1,0 Mrd. Euro),
- Einzelplan 32 (+1,3 Mrd. Euro) sowie

¹¹ Ressortbezeichnungen: vgl. Tabelle 2.1.

- Einzelplan 60 (+2,6 Mrd. Euro).

Einen Ausgabenrückgang gegenüber dem Haushaltsentwurf 2019 verzeichnen

- Einzelplan 05 (-0,6 Mrd. Euro),
- Einzelplan 06 (-1,6 Mrd. Euro) und
- Einzelplan 23 (-1,0 Mrd. Euro).

Auf der Einnahmenseite bildet die Steuerschätzung vom 9. Mai 2018 die Planungsbasis für die Steuereinnahmen. Der ab dem Jahr 2020 geltende neue Finanzausgleich ist dort erstmals berücksichtigt. Der Anstieg der Steuereinnahmen seit dem Jahr 2010 soll sich fortsetzen. Insgesamt wird für den Zeitraum 2019 bis 2022 mit einem Zuwachs um 26,7 Mrd. Euro gerechnet – von 333,0 Mrd. Euro (2019) auf 359,7 Mrd. Euro (2022). Für die ab dem Jahr 2021 geplante stufenweise Absenkung des Solidaritätszuschlags ist im Finanzplan durch globale Mindereinnahmen Vorsorge getroffen.

2.1.4 Vergleich zum bisherigen Finanzplan 2017 bis 2021

Mit Blick auf den bisherigen Finanzplan gleichen sich die Belastungen und Entlastungen im Zeitraum 2019 bis 2021 aus. Im Ergebnis sind weiterhin keine neuen Kredite zum Haushaltsausgleich vorgesehen.

2.1.4.1 Belastungen gegenüber bisherigem Finanzplan

Auf der Ausgabenseite verzeichnen die Einzelplanplafonds überwiegend Mehrausgaben gegenüber dem bisherigen Finanzplan (vgl. Tabelle 2.3). Die nominal höchsten Ausgabensteigerungen gegenüber der alten Finanzplanung betreffen die Bereiche der Verkehrsinfrastruktur, der inneren und äußeren Sicherheit, der Rente (im Haushalt 2022), der Familie sowie der Bildungs- und Forschungsförderung: Betroffen sind die Einzelpläne 06, 08, 09, 11, 12, 14, 17 sowie 30.¹²

¹² Ressortbezeichnungen: vgl. Tabelle 2.1.

Tabelle 2.3

Veränderungen gegenüber bisherigem Finanzplan 2021^a

Haushaltsentwurf 2019 / neuer Finanzplan (Fpl.) 2022	2019	2020	2021
	in Mrd. Euro		
Nettokreditaufnahme nach bisherigem Fpl. 2021	0,0	0,0	0,0
Nettokreditaufnahme nach neuem Fpl. 2022	0,0	0,0	0,0
Differenz	0,0	0,0	0,0
Belastungen gegenüber bisherigem Fpl. 2021	16,6	17,0	17,1
Mehrausgaben gegenüber bisherigem Fpl. 2021	14,5	17,0	17,1
darunter:			
Einzelplan 02	0,1	0,1	0,1
Einzelplan 04	0,2	0,2	0,2
Einzelplan 05	0,5	0,0	0,0
Einzelplan 06	5,9	5,5	5,7
Einzelplan 07	0,1	0,1	0,1
Einzelplan 08	0,7	0,9	0,9
Einzelplan 09	0,3	1,1	-0,3
Einzelplan 10	0,4	0,6	0,5
Einzelplan 11	0,0	0,1	2,6
Einzelplan 12	0,6	2,3	3,6
Einzelplan 14	3,0	1,7	1,5
Einzelplan 15	0,1	0,1	0,1
Einzelplan 17	0,8	1,0	1,0
Einzelplan 23	1,0	0,1	0,0
Einzelplan 30	0,2	1,1	1,1
Einzelplan 60	0,7	2,1	0,0
Übrige Einzelpläne	0,0	0,1	0,0
Mindereinnahmen gegenüber bisherigem Fpl. 2021	2,1	0,0	0,0
Einzelpläne 01 bis 32	2,1	0,0	0,0
Entlastungen gegenüber bisherigem Fpl. 2021	16,6	17,0	17,1
Minderausgaben gegenüber bisherigem Fpl. 2021	6,0	3,2	4,9
Einzelplan 11	0,8	0,0	0,0
Einzelplan 16	3,4	1,9	1,9
Einzelplan 32	1,8	1,3	2,1
Einzelplan 60	0,0	0,0	0,8
Mehreinnahmen gegenüber bisherigem Fpl. 2021	10,6	13,7	12,2
Einzelpläne 01 bis 32	0,0	1,5	1,3
Einzelplan 60	10,6	12,2	10,8

Erläuterung:

^a Rundungsdifferenzen möglich.

Auf der Einnahmenseite ergeben sich im Jahr 2019 gegenüber dem bisherigen Finanzplan Mindereinnahmen bei den Einnahmen aus der Infrastrukturabgabe für PKW¹³, deren Einführung sich nach Einschätzung der Bundesregierung voraussichtlich auf das Jahr 2020 verschieben wird. Die Folgen sind für den Bundeshaushalt allerdings eher gering, da durch die Verschiebung Mindereinnahmen bei der Kraftfahrzeugsteuer ausbleiben. Dies ist darin be-

¹³ Gesetz zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen vom 8. Juni 2015, BGBl. I S. 904, geändert durch Erstes Gesetz zur Änderung des Infrastrukturabgabengesetzes vom 18. Mai 2017, BGBl. I S. 1218.

gründet, dass die Halter von im Inland zugelassenen Fahrzeugen bei der Kraftfahrzeugsteuer entsprechend entlastet werden sollen, wenn sie mit der Infrastrukturabgabe auf Pkw belastet werden. Die Nettomehreinnahmen im Bundeshaushalt werden daher deutlich unterhalb der Einnahmen durch die Infrastrukturabgabe liegen.

2.1.4.2 Entlastungen gegenüber bisherigem Finanzplan

Größere Entlastungen gegenüber dem bisherigen Finanzplan entstehen in den Einzelplänen 16 und 32 (vgl. Tabelle 2.3). Beim Einzelplan 16 ist der Rückgang ausschließlich darin begründet, dass der Teilbereich Wohnungsbau und Städteförderung in den Einzelplan 06 umgegliedert worden ist. Die Minderausgaben im Einzelplan 32 beruhen auf einer weiteren Verringerung der geplanten Zinsausgaben. Der Bundeshaushalt profitiert davon, dass eine Zinswende bislang nicht eingetreten ist.

Insgesamt verzeichnet der Bundeshaushalt im Finanzplanungszeitraum deutliche Aufwüchse. Dies gilt nicht nur im Vergleich zu den vorherigen Haushaltsjahren (vgl. Tabelle 2.1), sondern auch im Vergleich zum letzten Finanzplan. Die Mehrausgaben in einer Reihe von Einzelplänen können gleichwohl ohne zusätzliche Neuverschuldung kompensiert werden. Dies soll im Wesentlichen ermöglicht werden durch

- höhere Steuereinnahmen sowie
- die Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen aus der Asyl-Rücklage (vgl. dazu Nr. 2.3).

2.2 Umsetzung des Koalitionsvertrags und nachhaltige Bundesfinanzen

Die Bundesregierung verweist darauf, dass der Haushaltsentwurf 2019 und der Finanzplan bis 2022 einen Dreiklang aus Zukunftsorientierung, sozialer Gerechtigkeit und Solidität bilden. Die haushaltspolitischen Vorgaben des Koalitionsvertrags einschließlich aller sogenannten prioritären Maßnahmen würden im Haushaltsentwurf 2019 und im Finanzplan bis 2022 umgesetzt, ohne dass eine Nettokreditaufnahme notwendig werde.

Diese Einhaltung eines nach der Schuldenregel ausgeglichenen Haushalts ist allerdings nur möglich unter Zuhilfenahme der o. a. Asyl-Rücklage. Zudem

gibt es eine Reihe finanzwirtschaftlicher Risiken und offener Punkte, die die Nachhaltigkeit der Bundesfinanzen auf mittel- und langfristige Sicht beeinträchtigen können. Hierzu gehören insbesondere

- der demografische Wandel,
- der Erhalt und die Modernisierung der Infrastruktur,
- die Aufnahme und Integration von Asylsuchenden und Flüchtlingen einschließlich der Bekämpfung der Fluchtursachen,
- die wachsenden Hilfen für Länder und Gemeinden sowie
- die finanziellen Konsequenzen des Ausscheidens des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union sowie europäischer Maßnahmen und Reformprojekte (Bankenunion, Vermeidung künftiger Schuldenkrisen, Finanzrahmen 2021 bis 2027).

2.2.1 Demografischer Wandel mit Blick auf Alterssicherung

Die durch die demografische Entwicklung bedingten Veränderungen und Herausforderungen einer alternden Gesellschaft sind Teil der öffentlichen und politischen Debatte. Derzeit halten sich die demografischen Mehrbelastungen im Bundeshaushalt zwar noch in Grenzen. Dies wird sich aber spätestens dann ändern, wenn die geburtenstarken Nachkriegsjahrgänge das Ruhestandsalter erreichen. Der im Februar 2016 veröffentlichte vierte Bericht des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen¹⁴ weist Modellrechnungen aus, die von einem Konsolidierungsbedarf zwischen 1,2 % und 3,8 % des BIP ausgehen.

2.2.1.1 Gesetzliche Rentenversicherung

Insbesondere im Bereich der Gesetzlichen Rentenversicherung ist mit zunehmendem Ausgabedruck zu rechnen. Vor diesem Hintergrund hat die Bundesregierung die Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ eingerichtet, die für die langfristige Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung – das betrifft den Zeitraum nach 2025 – Empfehlungen vorlegen soll. Die öffentliche und private Altersversorgung müssen sich auf Herausforderungen einstellen. Dazu gehören im Rentensystem insbesondere

¹⁴ Vierter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Herausgeber: Bundesministerium der Finanzen (www.tragfaehigkeit.de); der nächste Tragfähigkeitsbericht dürfte im Jahr 2019 veröffentlicht werden.

- die wachsende Zahl der Rentenbezieher bei gleichzeitigem Rückgang der Beitragszahler sowie
- die Übernahme zusätzlicher versicherungsfremder Leistungen¹⁵, wie sie durch das Rentenpaket 2014 umgesetzt und im Koalitionsvertrag für die laufende Wahlperiode vorgesehen sind.

Die private Altersversorgung muss demgegenüber die andauernde Niedrigzinsphase verkraften. Die niedrigen Zinsen entlasten zwar die öffentlichen Haushalte, wirken sich aber äußerst negativ auf die Renditen der privaten Altersvorsorge aus.

Bereits jetzt zeigen sich die Tragfähigkeitsrisiken in der Rentenversicherung.¹⁶ Bei den Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung sind im Finanzplanungszeitraum überproportionale Ausgabensteigerungen vorgesehen (vgl. Nr. 2.5.2). Ausgabenverschärfend innerhalb der Rentenversicherung wirken das in der abgelaufenen 18. Wahlperiode beschlossene Rentenpaket, vor allem die sogenannte Mütterrente und die Rente ab 63. Die jährlichen Zahlungen für die Mütterrente I¹⁷ werden aufgrund der regelmäßigen Rentenerhöhungen entsprechend ansteigen, auch wenn langfristig die Fallzahlen zurückgehen.

Im Entwurf eines *Gesetzes über Leistungsverbesserungen und Stabilisierung in der gesetzlichen Rentenversicherung*¹⁸ ist ein Ausbau dieser versicherungsfremden Leistung – die Mütterrente II – vorgesehen. Danach wird für Elternteile für die Erziehung von vor 1992 geborenen Kindern die Kindererziehungszeit um weitere sechs Monate in der gesetzlichen Rentenversicherung anerkannt. Ab dem 1. Januar 2019 erhalten sie einen Zuschlag, der dem Rentenbeitrag eines halben Kindererziehungsjahres entspricht. Allein diese Maßnahme soll ab dem Jahr 2019 zu jährlichen Mehrausgaben von 3,8 Mrd. Euro führen, die im Wesentlichen von den Beitragszahlern und

¹⁵ Dies sind Leistungen, die der gesetzlichen Rentenversicherung aufgebürdet werden, obwohl sie an Nichtversicherte gehen, nicht dem Versicherungszweck entsprechen oder nicht bzw. nicht in ausreichendem Maße beitragsgedeckt sind; vgl. im Einzelnen: Fehlfinanzierung in der deutschen Sozialversicherung – Studie des Forschungszentrums Generationenverträge im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Juni 2011.

¹⁶ Zu den längerfristigen Herausforderungen für die Rentenversicherung vgl. u. a.: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht August 2016, Berichtsteil Öffentliche Finanzen, Rentenversicherung, S. 68-78.

¹⁷ Mit der Mütterrente I wurden die anrechenbaren Kindererziehungszeiten für vor dem Jahr 1992 geborene Kinder um zwölf Monate ausgeweitet.

¹⁸ Bundestagsdrucksache 19/4668.

Rentenbeziehern getragen werden müssen.¹⁹ Von den im Gesetzentwurf ausgewiesenen Mehrausgaben bis zum Jahr 2025 von insgesamt 32,3 Mrd. Euro entfallen allein 26,6 Mrd. Euro (82 %) auf die Mütterrente II. Vor diesem Hintergrund dürfte der Druck wachsen, diese Leistung komplett aus dem Bundeshaushalt zu finanzieren.

Neben Verbesserungen bei Erwerbsminderungsrenten und der Mütterrente sowie einer Entlastung von Geringverdienern stehen folgende zwei Maßnahmen im Zentrum des Gesetzentwurfs:

- die Einführung einer Niveausicherungsklausel, mit der bis zum Jahr 2025 ein Rentenniveau, also die Relation zwischen der Höhe der Standardrente (45 Jahre Beitragszahlung auf Basis eines Durchschnittsverdienstes) und dem Entgelt eines Durchschnittsverdieners, von 48 % gewährleistet werden soll, und
- die Festlegung, dass der Beitragssatz zur allgemeinen Rentenversicherung bis zum Jahr 2025 höchstens 20 % betragen darf (Beitragssatzgarantie).

Zur Unterstützung der Einhaltung der doppelten Haltelinie soll der Bundeszuschuss an die allgemeine Rentenversicherung in den Jahren 2022 bis 2025 um jeweils 0,5 Mrd. Euro angehoben werden. Diese Haltelinie wird im Finanzplanungszeitraum voraussichtlich nur geringe Auswirkungen auf den Bundeshaushalt haben, da eine solche Unterschreitung des Rentenniveaus nach aktuellen Prognosen frühestens ab dem Jahr 2025 droht. Die Beitragssatzgarantie könnte allerdings auf längerer Sicht erhebliche Risiken mit sich bringen. Denn der Bund trägt damit nicht nur das demografische Risiko, das aus einem Anstieg des zahlenmäßigen Verhältnisses von Rentnerinnen und Rentnern zu Beitragszahlern resultiert. Er übernimmt zusätzlich auch das konjunkturelle Risiko, indem er die über der Haltelinie liegenden Beitragssatzsteigerungen abfängt, die bei einer schlechteren konjunkturellen Lage aus geringeren Beitragseinnahmen resultieren würden.

Sollte eine doppelte Haltelinie über das Jahr 2025 hinaus fortgelten, wie dies nach dem Koalitionsvertrag (S. 91, Zeile 4256) angestrebt wird, wären

¹⁹ Dazu: DIW-Wochenbericht Nr. 28/2018.

damit erhebliche Zusatzbelastungen für den Bundeshaushalt verbunden, wenn nicht an anderer Stelle Pflöcke zur Konsolidierung eingeschlagen werden – z. B. beim Renteneinstiegalter oder der Beitragsbemessungsgrenze. Als Konsequenz droht ansonsten eine deutliche Erhöhung der fiskalischen Nachhaltigkeitslücke in der Rentenversicherung.²⁰ Die ab dem Jahr 2021 vorgesehene Abführung von jährlich 2,0 Mrd. Euro an eine Rücklage „Demografievorsorge Rente“ wird diese Lücke nur zu einem geringen Teil abdecken. Die Arbeit der Kommission dürfte durch dieses Rentenpaket jedenfalls nicht leichter werden.

2.2.1.2 Pensionssysteme des Bundes

Im Gegensatz zur gesetzlichen Rentenversicherung dürften die übrigen vom Bundeshaushalt finanzierten Alterssicherungsausgaben, insbesondere für die Pensionssysteme des Bundes, auch über den Finanzplanungszeitraum hinaus relativ stabil bleiben.²¹ Zudem hat der Bund für seine Versorgungsempfängerinnen und -empfänger 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 2032 von Versorgungsausgaben zu entlasten.²² Ende 2017 betrug der Bundesanteil am Vermögen der Versorgungsrücklage 12,1 Mrd. Euro (Ende 2016: 11,0 Mrd. Euro).²³
- Das Sondervermögen „Versorgungsfonds“ soll ab dem Jahr 2020 anteilig 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 2017 betrug der Bundesanteil am

²⁰ Stiftung Marktwirtschaft – Generationenbilanz – Update 2018 (Juni 2018), Pressemitteilung vom 19. Juni 2018.

²¹ Finanzplan des Bundes bis 2022, Tabelle 7: Versorgungsausgaben des Bundes – Prognose: Danach sollen die Versorgungsausgaben – im Wesentlichen bedingt durch den Rückgang der Versorgungsberechtigten aus den ehemaligen Bahn- und Postunternehmen – nur geringfügig von 22,2 Mrd. Euro (2019) auf 25, Mrd. Euro (2050) ansteigen.

²² Der Beginn der Mittelentnahme wurde von 2018 auf das Jahr 2032 verschoben, weil die Versorgungsempfängerzahl noch längere Zeit auf hohem Niveau bleiben und der Höchststand erst ab dem Jahr 2035 eintreten soll – vgl. Gesetz zur Änderung des Versorgungsrücklagegesetzes und weiterer dienstrechtlicher Vorschriften vom 5. Januar 2017, BGBl. I S. 17.

²³ Vermögensrechnung des Bundes 2017, Anlagen, S. 56.

Vermögen des Versorgungsfonds 3,8 Mrd. Euro (Ende 2016: 3,0 Mrd. Euro).²⁴

Die beiden Sondervermögen leisten einen – bislang allerdings noch geringen – Beitrag, um die Finanzierung der Versorgungsausgaben nicht ausschließlich in die Zukunft zu verlagern. Finanzwirtschaftlich geboten wäre es, hier noch stärkere Anstrengungen vorzunehmen, um künftige Bundeshaushalte spürbar zu entlasten. Denn ungeachtet eines vermutlich geringen Anwachsens der jährlichen Versorgungsausgaben sind die Rückstellungen für künftige Pensionszahlungen des Bundes erheblich: Zum Jahresende 2017 betragen sie für Pensionsleistungen 520,5 Mrd. Euro.²⁵ Hinzu kommen Rückstellungen für Beihilfeleistungen an Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger von 91,6 Mrd. Euro.²⁶

2.2.1.3 Soziale Pflegeversicherung

Keinen Niederschlag im Bundeshaushalt finden bislang die demografiebedingten Herausforderungen aus dem Bereich der sozialen Pflegeversicherung. Bereits für das laufende Jahr 2018 wird ein Ausgabevolumen von über 40 Mrd. Euro (2017: 38,5 Mrd. Euro) und ein Defizit von rund 3 Mrd. Euro (2017: 2,4 Mrd. Euro) bei den Pflegekassen erwartet. Angesichts der bereits umgesetzten sowie der im Koalitionsvertrag vorgesehenen Leistungsausweitungen und -verbesserungen in der Pflege dürfte eine merkliche Erhöhung des Beitragssatzes unausweichlich sein. Vor diesem Hintergrund ist im Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Beitragssatzes in der sozialen Pflegeversicherung 2019 eine Beitragssatzerhöhung von 0,5 Prozentpunkten auf 3,05 % zum 1. Januar 2019 vorgesehen.²⁷

Im Hinblick auf eine nachhaltige Stützung der Altenpflege wird vermehrt die Einführung eines Bundeszuschusses gefordert, um den Beitragsanstieg abzumildern und die Finanzierung der Pflege auf mehrere Schultern zu vertei-

²⁴ Vermögensrechnung des Bundes 2017, Anlagen, S. 55.

²⁵ Vermögensrechnung des Bundes 2017, Nr. 4.4.1 (S. 26-27); unter Zugrundelegung des in den „Standards staatlicher Doppik“ vorgesehenen (höheren) Diskontsatzes würden Rückstellungen von 460,3 Mrd. Euro ausgewiesen.

²⁶ Vermögensrechnung des Bundes 2017, Nr. 4.4.2 (S. 28-30); unter Zugrundelegung eines Anteils der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger von 54,7 % an den Gesamtbeihilferückstellungen (Tabelle 17). Rückstellungen bei (höherem) Diskontsatz gemäß „Standards staatlicher Doppik“: 78,4 Mrd. Euro.

²⁷ Hinzu kommt noch der sog. Kinderlosenzuschlag in Höhe von 0,25 Prozentpunkten, den kinderlose Versicherte ab dem vollendeten 23. Lebensjahr leisten müssen.

len.²⁸ Nicht zuletzt mit Blick auf die stationäre Pflege und Unterbringung älterer Menschen (2017: rund 780 000 stationär versorgte Leistungsbezieher)²⁹ scheint diese Forderung durchaus überlegenswert. Mittlerweile verlangen Alterstagestätten und Pflegeheime von ihren Bewohnern monatliche Eigenanteile (bei Pflegebedürftigen nach Abzug der Pflegesätze) von durchschnittlich über 1 800 Euro. In Nordrhein-Westfalen liegt der Eigenanteil sogar bei über 2 300 Euro.³⁰ Aber auch Eigenanteile von 2 500 bis 3 000 Euro pro Person sind keine Seltenheit. Das sind Kosten, die die Renten vieler Bewohner weit übersteigen und private Alterssicherungsrücklagen schnell aufzehren können. Nicht selten ist dann für die Betroffenen und ihre Familien der Gang zum Sozialamt unvermeidbar. Bislang hat die Finanzpolitik auf die Frage, ob und wie diese gesamtgesellschaftlichen Herausforderungen zumindest abgemildert werden können, keine überzeugenden Lösungskonzepte vorlegen können.

2.2.2 Infrastruktur

Die Stärkung der Investitionen mit besonderem Blick auf die Infrastruktur (Verkehr, Wohnungsbau, Digitales, Ganztagschulen) ist einer der zentralen Punkte im Koalitionsvertrag. Im Finanzplan bildet demgemäß der Ausbau der Infrastruktur einen Schwerpunkt. Die Investitionsausgaben sind für die Haushalte 2019 bis 2022 auf jeweils 37,9 Mrd. Euro veranschlagt. Hierbei ist der Wegfall der investiven Kompensationsmittel im Jahr 2020 berücksichtigt. Diese sogenannten Entflechtungsmittel für abgeschaffte Mischfinanzierungen von 2,6 Mrd. Euro betragen nach Aufstockung der Mittel für die soziale Wohnraumförderung im Jahr 2016 3,1 Mrd. Euro und in den Jahren 2017 bis 2019 (Haushaltsentwurf) jeweils 3,6 Mrd. Euro. Die Länder erhalten ab dem Jahr 2020 dauerhaft entsprechend höhere Umsatzsteueranteile für Zwecke der sozialen Wohnraumförderung, des Hochschulbaus und des öffentlichen Personennahverkehrs. Es ist zu hoffen, dass sie diese steuerlichen Mehreinnahmen für zusätzliche Investitionen verwenden.

²⁸ U. a. vom Spitzenverband der gesetzlichen Krankenkassen.

²⁹ Ambulant versorgt werden in der sozialen Pflegeversicherung rund 2,5 Millionen Leistungsbezieher; die Zahl der Leistungsbezieher aus der privaten Pflegeversicherung beträgt 189 000 (Stand: Ende 2017).

³⁰ Darunter fallen neben den reinen Pflegekosten die Kosten für Unterkunft und Verpflegung sowie eine Beteiligung an den Investitionskosten und den Ausbildungskosten; vgl. Antwort der Bundesregierung „Finanzielle Überlastung der Menschen in Pflegeheimen“, Bundestagsdrucksache 19/1572, Anlage 2 mit Übersicht über durchschnittliche Pflegesätze (Stand: Juli 2015); Ergebnisse der Erhebung des Verbands der Privaten Krankenversicherungen von Mitte 2018.

Die Bundesmittel für Verkehrsinvestitionen (Straße, Schiene, Wasserstraße, Kombierter Verkehr) sollen von 14,1 Mrd. Euro (2018) auf über 15,0 Mrd. Euro (2022) steigen. Erklärtes Ziel der Bundesregierung ist es, die Verkehrsinvestitionen vorrangig für die Substanzerhaltung des Bestandsnetzes einzusetzen. Von den im Jahr 2017 für Investitionen im Bereich der Bundesfernstraßen vorgesehenen 6,8 Mrd. Euro flossen 3,9 Mrd. Euro für Erhaltungsmaßnahmen ab. Die Erhaltungsmittel für die Bundesfernstraßen sollen weiter verstärkt werden. Bei dem Bestandsnetz Schiene ist nicht auszuschließen, dass die derzeit verhandelte dritte Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung ab dem Jahr 2020 zu einem weiteren Anwachsen der Bundeszuwendungen führt. Insbesondere beim investitionsintensiven Gewerk „Brücken“ steigt das Durchschnittsalter und damit der Investitionsrückstau immer weiter an. Ein „Ursache-Wirkungs-Zusammenhang“ zwischen den von der Deutschen Bahn AG und ihren Eisenbahninfrastrukturunternehmen verwendeten Bundesmitteln und dem Grad der Zielerreichung fehlt nach wie vor.

Bei der digitalen Infrastruktur steht das bereits im Haushalt 2018 enthaltene neue Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“ im Vordergrund. Die hierfür veranschlagten Mittel von 2,4 Mrd. Euro werden allerdings erst in den Folgejahren abfließen. Der stockende Mittelabfluss im Investitionsbereich ist ein grundsätzliches Problem, wie die mittlerweile auf 7,3 Mrd. Euro gewachsenen investiven Ausgabereste zeigen. Erschwert wird die zeitnahe Mittelverwendung auch dadurch, dass der Bund vermehrt Investitionsmittel an Länder und Kommunen ausreicht, die ihrerseits erhebliche Schwierigkeiten haben, diese Mittel zügig für den vorgesehenen Verwendungszweck einzusetzen. Am 18. Juli 2018 hat das Bundeskabinett einen Gesetzentwurf des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich beschlossen. Es bleibt abzuwarten, ob dieser Schritt dazu beitragen kann, die Umsetzung verkehrlicher Investitionen nachhaltig zu beschleunigen.

Der Bundesrechnungshof hat bereits im Jahr 2015 festgestellt, dass bei den Verkehrsinvestitionen erhebliche zusätzliche finanzielle Anstrengungen erforderlich sein werden. Der Erhaltungszustand wichtiger Verkehrsträger wie

der Bundesautobahnen muss nachhaltig verbessert und den wachsenden verkehrstechnischen Anforderungen angepasst werden.³¹ Auch von internationaler Seite wird immer wieder eine Verstärkung der öffentlichen Investitionen empfohlen.³² Bei den Bundesautobahnen strebt die Bundesregierung eine effizientere und effektivere Aufgabenwahrnehmung an. Hierzu haben sich Bund und Länder im Jahr 2017 im Zuge der Neuregelung ihrer Finanzbeziehungen darauf geeinigt, die Verwaltung der Bundesautobahnen in Bundesverantwortung zu überführen. Die Transformationsphase bis zur Aufnahme des Wirkbetriebs durch den Bund bzw. die von ihm zu gründende Gesellschaft soll in dieser Wahlperiode abgeschlossen werden. Zunächst werden auf den Bund zusätzliche Lasten insbesondere durch die Übernahme von Personal der bisherigen Landesverwaltungen zukommen. Es ist daher zu hoffen, dass Bund und Länder die erforderlichen gesetzlichen und verwaltungsmäßigen Maßnahmen schnell und entschlossen umsetzen.

2.2.3 Aufnahme und Integration der Flüchtlinge

Ein Schwerpunkt innerhalb des Bundeshaushalts bleibt die Finanzierung der Aufnahme und Integration der Asylsuchenden und Flüchtlinge. Zwar gehen die Flüchtlingszahlen seit ihrem Höhepunkt im Herbst 2015 zurück. Deutschland gehört aber unverändert zu den Ländern, die innerhalb der Europäischen Union die meisten Asylsuchenden aufnehmen. Legt man die Asylerstantragstellerzahlen der Jahre 2015 bis 2017 zugrunde, so hatte Deutschland nach Angaben des Statistischen Amtes der Europäischen Union (Eurostat) die in absoluten Zahlen mit deutlichem Abstand höchsten Zugänge:³³

³¹ Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO über die Erhaltungsbedarfsprognose im Bundesfernstraßenbau vom 22. Mai 2015 (www.bundesrechnungshof.de).

³² Z. B. EU-Kommission: Länderbericht Deutschland 2018 mit eingehender Überprüfung der Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte vom 7. März 2018, SWD (2018) 204 final: Nach Auffassung der Kommission besteht weiterhin ein hoher Investitionsrückstand, insbesondere in den Bereichen Infrastruktur und Bildung, wenngleich sich die öffentlichen Investitionen in jüngster Zeit erhöht hätten.

³³ Damit ist keine Aussage zu der relativen Belastung der einzelnen EU-Mitgliedstaaten getroffen. Quelle: Eurostat-Pressemitteilungen 47/2018 und 46/2017.

	2015		2016		2017	
	Asylsu- chende	Anteil am EU- Gesamt- wert	Asylsu- chende	Anteil am EU- Gesamt- wert	Asylsu- chende	Anteil am EU- Gesamt- wert
EU-gesamt	1 257 030	100 %	1 206 120	100 %	649 855	100 %
Deutschland	441 800	35,2 %	722 265	59,9 %	198 255	30,5 %
Italien	83 245	6,6 %	121 185	10,0 %	126 550	19,5 %
Frankreich	70 570	5,6 %	76 790	6,4 %	91 070	14,0 %
Griechenland	11 370	0,9 %	49 875	4,1 %	57 020	8,8 %
Ver. Königreich	39 720	3,2 %	39 240	3,2 %	33 310	5,1 %
Spanien	14 600	1,2 %	15 570	1,3 %	30 445	4,7 %
Schweden	156 110	12,4 %	22 330	1,9 %	22 190	3,4 %
Österreich	85 505	6,8 %	39 875	3,3 %	22 160	3,4 %

Über den Dreijahreszeitraum 2015 bis 2017 liegt Deutschland mit 43,8 % an erstmaligen Asylsuchenden klar an der Spitze, mit großem Abstand dahinter folgen Italien mit 10,6 %, Frankreich mit 7,7 % und Schweden mit 6,4 %.

Bislang enthält der EU-Haushalt im Rahmen von sogenannten Relocation/ Resettlement-Verfahren für Asylsuchende Mittel, die u. a. an Deutschland in geringer Größenordnung fließen. Das Flüchtlingsthema verlangt allerdings auch von der Kostenseite her nach einem umfassenden europäischen Ansatz. Im Konzept für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen (2021 bis 2027) sieht die EU-Kommission vor, Mitgliedstaaten mit vielen Flüchtlingen finanziell zu unterstützen. Sie schlägt u. a. vor, für Länder, die Flüchtlinge freiwillig aufnehmen, Zahlungen aus dem EU-Haushalt zu leisten. Ob und ggf. in welcher Höhe Deutschland hiervon profitieren würde, kann erst dann beurteilt werden, wenn der EU-Rat – unter Beteiligung des Europäischen Parlaments über die Vorschläge der EU-Kommission beraten und entschieden hat. Dies wird in Bezug auf den nächsten Finanzrahmen voraussichtlich nicht vor dem Frühjahr 2019 geschehen.

Ungeachtet der bislang fehlenden Unterstützung aus dem EU-Haushalt setzen Bund, Länder und Kommunen erhebliche Mittel für die Aufnahme und Integration von Asylsuchenden und Flüchtlingen ein. Entsprechend einer Aufforderung durch den Deutschen Bundestag berichtet die Bundesregierung seit 2016 jährlich über Maßnahmen des Bundes zur Unterstützung von Ländern und Kommunen im Bereich der Flüchtlings- und Integrationskosten und die Mittelverwendung durch die Länder. Ausweislich des Jahresberichts

2017 hat der Bund die Länder bei den Flüchtlings- und Integrationskosten mit insgesamt 6,6 Mrd. Euro unterstützt; der Betrag wird sich eventuell erhöhen, da die Spitzabrechnung für den Zeitraum von September 2016 bis Dezember 2017 aussteht.³⁴ Die größten Einzelposten sind

- 1,2 Mrd. Euro als mittelbare Beteiligung an den Ausgaben der Länder für Asylsuchende von der Registrierung bis zur Erteilung eines Bescheides durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und pauschale Zahlung in Höhe von 670 Euro je abgelehntem Flüchtling; der Bund beteiligt sich über die Änderung der vertikalen Umsatzsteuerverteilung zu seinen Lasten (vorläufige Zahlen, Spitzabrechnung steht noch aus),
- 0,35 Mrd. Euro als Entlastungspauschale für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge,
- 0,77 Mrd. Euro für die Verbesserung der Kinderbetreuung,
- 1,0 Mrd. Euro als aufgestockte Kompensationsmittel für die Soziale Wohnraumförderung (Entflechtungsmittel),
- 2,0 Mrd. Euro als Integrationspauschale und
- 0,9 Mrd. Euro als Bundesbeteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung zugunsten Asyl- und Schutzberechtigter.

Darüber hinaus hat der Bund im Jahr 2017 weitere flüchtlingsbezogene Ausgaben von 14,2 Mrd. Euro getragen, an denen sich die Länder nicht beteiligen. 6,8 Mrd. Euro entfallen davon auf Maßnahmen zur Bekämpfung der Fluchtursachen. Hieraus ergibt sich eine Gesamtleistung von 20,7 Mrd. Euro. Für das Jahr 2018 wird etwa das gleiche Volumen zugrunde gelegt.³⁵

Das finanzielle Engagement des Bundes läuft über mehrere Jahre. Wegen der rückläufigen Zahl der Flüchtlinge geht die Bundesregierung im Finanzplanungszeitraum von einem leichten Rückgang der asylbedingten Belastungen aus. Darin enthalten sind nicht nur Mehrbelastungen durch die aktuelle Flüchtlingslage, sondern alle Aufwendungen im Bundeshaushalt, die einen Bezug zu Flüchtlingen haben. Hierzu rechnet das BMF neben der Fluchtursachenbekämpfung (einschließlich bestimmter Entwicklungsprojekte und Bundeswehrmissionen) z. B. auch Teile der Städtebau- und Wohnraumför-

³⁴ Bundestagsdrucksache 19/2499 vom 1. Juni 2018; nach Aussage der Bundesregierung werden die Angaben zur Mittelverwendung dadurch erschwert, dass die Länder ihren Berichtspflichten z. T. unvollständig und in nicht einheitlicher Weise nachkommen.

³⁵ Finanzplan 2018 bis 2022, Tabelle 6: Asylbedingte Belastungen des Bundeshaushalts (S. 36).

derung sowie den Ausbau der Kinderbetreuung. Bund und Länder haben am 18. September 2018 eine Verlängerung und Aufstockung der Integrationspauschale für das Jahr 2019 auf dann 2,4 Mrd. Euro vereinbart.

2.2.4 Bund-Länder-Finanzbeziehungen

2.2.4.1 Teilweise Rückabwicklung der Föderalismusreform I

Die Neuregelung der föderalen Finanzbeziehungen stand im Jahr 2017 im Zentrum der finanzpolitischen Agenda. Mittels zweier Gesetzespakete³⁶ wurden der bundesstaatliche Finanzausgleich sowie andere für das Zusammenwirken von Bund und Ländern wichtige Handlungsbereiche auf eine neue Grundlage gestellt.³⁷ Die Zustimmung der Länder hierzu wurde vor allem dadurch erreicht, dass der Bund den Ländern erhebliche zusätzliche Mittel zugestanden hat: Sie belaufen sich ab dem Jahr 2020 auf insgesamt 9,7 Mrd. Euro und nehmen in den Folgejahren zu. Darüber hinaus gewährt der Bund Finanzhilfen zugunsten der kommunalen Bildungsinfrastruktur und höhere Bundesleistungen zur Finanzierung der Ausweitung des Unterhaltsvorschlusses. Auch die Neuordnung der Bundesautobahnen wird dem Bund zunächst zusätzliche Mittel abverlangen, ehe dann hoffentlich ein effektiver und zielgerichteter Mitteleinsatz bei der Instandhaltung und Modernisierung der Bundesautobahnen erreicht wird.

Leider hat sich die Vermutung des Bundesrechnungshofes in seinen letztjährigen Bemerkungen bestätigt, dass damit noch nicht das Ende der Fahnenstange erreicht ist. So soll mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104c, 104d, 125c, 143e)³⁸ dem Bund ermöglicht werden, den Ländern und Kommunen zusätzliche Finanzhilfen für deren Kernaufgaben in den Bereichen Schulinfrastruktur, sozialer Wohnungsbau und Gemeindeverkehrsinfrastruktur zu gewähren. Der Bundesrechnungshof hat zu diesem Gesetzentwurf einen Bericht nach § 88 Absatz 2 Bundes-

³⁶ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g) vom 13. Juli 2017, BGBl. I S. 2347; Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften vom 14. August 2017, BGBl. I S. 3122.

³⁷ Dazu im Einzelnen: Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2017, Bundestagsdrucksache 19/170, Nr. 2.2.4.1.

³⁸ Bundestagsdrucksache 19/3440.

haushaltsordnung (BHO) dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages übermittelt.³⁹

Der mit der Föderalismusreform I (Föko I) aus dem Jahr 2006 beschrittene Weg, die dauerhafte Verfestigung aufgabenbezogener Finanztransfers vom Bund zu den Ländern zu vermeiden und Fehlentwicklungen abzubauen, wird damit verlassen:

- Die Beschränkung der Finanzhilfekompetenz des Bundes zur Mitfinanzierung von Investitionen auf finanzschwache Kommunen (Artikel 104c Grundgesetz) soll aufgehoben werden. Der Bund kann danach künftig Länder und Kommunen bei Investitionen in die kommunale Bildungsinfrastruktur, insbesondere Ganztagsschul- und Betreuungsangebote, Digitalisierung und berufliche Schulen unbegrenzt unterstützen.
- Die durch die Föko I abgeschaffte Finanzhilfe „soziale Wohnraumförderung“ soll über einen neuen Artikel 104d grundgesetzlich wieder eingeführt werden. Dabei soll auf die Vorgabe einer Befristung und degressiven Ausgestaltung verzichtet werden.⁴⁰
- Für die Bundesprogramme nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz sollen die Möglichkeiten auf eine Erhöhung und Dynamisierung geschaffen werden (Artikel 125c Grundgesetz). Das bereits hohe finanzielle Engagement des Bundes für den öffentlichen Personennahverkehr von jährlich rund 9 Mrd. Euro⁴¹ würde somit nochmals ansteigen.

Die Entwicklung der Finanzierungsgrundlagen für die soziale Wohnraumförderung ist bemerkenswert. Diese Förderung war mit der Föko I im Jahr 2006 in die alleinige Länderzuständigkeit übergegangen. Als Ausgleich für den Wegfall seiner Finanzhilfen gewährt der Bund den Ländern 13 Jahre lang (2007 – 2019) Kompensationszahlungen auf der Grundlage des Entflechtungsgesetzes. Diese wurden um jeweils 0,5 bzw. 1,0 Mrd. Euro für die Jahre 2016 bis 2019 aufgestockt. Im Anschluss an das Auslaufen der Entflechtungsmittel erhalten die Länder über neuen bundesstaatlichen Finanzausgleich – quasi als Fortschreibung dieser Mittel – dauerhaft zusätzliche

³⁹ Der Bericht wird nach seiner parlamentarischen Beratung veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de)

⁴⁰ Bundestagsdrucksache 19/3440, S. 3.

⁴¹ Unter Einbeziehung der Entflechtungsmittel, des Regionalisierungsgesetzes und des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes, vgl. Pläne der Bundesregierung im Bereich der Gemeindeverkehrsfinanzierung, Bundestagsdrucksache 19/2797, S. 2.

Umsatzsteueranteile. Zusätzlich zu diesen Steueranteilen soll nunmehr das Finanzhilfeeinstrument des Artikels 104b Grundgesetz für den sozialen Wohnungsbau wiederbelebt werden. Ob mit dieser „Schaukelpolitik“ den Interessen des sozialen Wohnungsbaus gedient ist, bleibt abzuwarten. Nach den Erfahrungen der Vergangenheit sind hier Zweifel angebracht: So hat die Bundesregierung u. a. festgestellt, dass

- der Bestand an gebundenen Sozialmietwohnungen sich vom Jahr 2002 (2,5 Millionen) über die Jahre 2006 (2,1 Millionen) bis 2017 auf 1,2 Millionen und damit innerhalb von 15 Jahren mehr als halbiert hat,⁴²
- der Anteil des geförderten Wohnungsneubaus an den fertiggestellten Wohnungen im Zeitraum von 2009 bis 2013/2014 von 15 % auf rund 6 % zurückgegangen ist⁴³ und
- einige Länder auch im Jahr 2017 die auf über 1,5 Mrd. Euro erhöhten Mittel für die soziale Wohnraumförderung vermutlich nicht oder nur teilweise zum Anlass genommen haben, ihre eigenen Mittel entsprechend aufzustocken.⁴⁴

2.2.4.2 Umfang der Mischfinanzierung wächst

In den anderen Bereichen der finanziellen Unterstützung von Länder- und Kommunalaufgaben durch den Bund setzt sich der Mittelaufwuchs fort:

- Bei der Forschungsförderung und den Geldleistungsgesetzen (vgl. Tabelle 2.4, B. und C.) hat sich der Finanzierungsvolumen des Bundes innerhalb weniger Jahre (Zeitraum von 2009 bis 2017) verdoppelt. Bildungs- und Forschungsaufgaben der Länder und Kommunen unterstützt der Bund in Form von Mischfinanzierungen, Pauschalzahlungen und sonstigen Hilfen in Milliardenhöhe.
- Für den Ausbau von Kindertagesstätten stellt er im Zeitraum von 2008 bis 2020 Finanzhilfen von insgesamt 4,4 Mrd. Euro bereit. Seit dem Jahr 2009 beteiligt er sich außerdem über die Umsatzsteuerverteilung an den kommunalen Betriebskosten der Kinderbetreuung. Im Zeitraum von

⁴² Antworten der Bundesregierung vom 24. Juli 2018, Bundestagsdrucksache 19/3592, S. 15-16 und vom 1. August 2018, Bundestagsdrucksache 19/3677, S. 14.

⁴³ Dazu: Bundestagsdrucksache 18/11403, S. 5.

⁴⁴ Bericht der Bundesregierung über die Verwendung der Kompensationsmittel für den Bereich der sozialen Wohnraumförderung 2017, Bundestagsdrucksache 19/3500, S. 4; danach konnte durch die auf über 1,5 Mrd. Euro aufgestockten Kompensationsmittel des Bundes keine entsprechende Steigerung der Förderung des Sozialwohnungsneubaus erzielt werden.

2009 bis 2019 summieren sich die Betriebskostenzuschüsse auf 7,1 Mrd. Euro. Darüber hinaus will die Bundesregierung nach dem Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung (KiTa-Qualitätsentwicklungsgesetz) im Zeitraum 2019 bis 2022 weitere 5,4 Mrd. Euro über die Umsatzsteuerverteilung bereitstellen (davon 0,5 Mrd. Euro in 2019). Nach der Gesetzesbegründung soll hierdurch eine mit zusätzlichen Bundesmitteln verbesserte Einnahmesituation der Länder erreicht werden, damit nachhaltig und dauerhaft die Qualität der frühen Bildung, Erziehung und Betreuung in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege bundesweit weiterentwickelt und damit eine Angleichung noch bestehender Unterschiede zwischen den Ländern befördert wird.

- Der Aufwuchs bei den Geldleistungsgesetzen beruht vor allem darauf, dass der Bund seit dem Jahr 2014 die den Kommunen entstehenden laufenden Nettoausgaben für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung in vollem Umfang erstattet. Die Ausgaben sollen im Finanzplanungszeitraum deutlich steigen – von 5,9 Mrd. Euro (2018) auf 8,8 Mrd. Euro (2022).
- Für den Zeitraum ab dem Jahr 2018 verbessert der Bund die Finanzausstattung der Kommunen um jährlich weitere 5,0 Mrd. Euro. Danach werden eine Milliarde Euro über den Umsatzsteueranteil der Länder und vier Milliarden im Verhältnis drei zu zwei über den Umsatzsteueranteil der Kommunen sowie über die Bundesbeteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung (KdU) bereitgestellt.⁴⁵ Die Begrenzung der Bundesbeteiligung an den KdU dient dem Zweck, die Beteiligung unterhalb der 50 %-Grenze zu halten und somit eine Bundesauftragsverwaltung nach Artikel 104a Absatz 3 Satz 2 Grundgesetz mit verstärkten Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten des Bundes zu verhindern. Versuchen des Bundesrats, diese Grenze bei Leistungsgesetzen auf 75 % zu erhöhen, hat die Bundesregierung richtigerweise eine Absage erteilt.⁴⁶ Eine grundgesetzliche Änderung mit dem Ziel, die Schwelle für den Eintritt der Bundesauftragsverwaltung anzuheben, stünde im Widerspruch zu

⁴⁵ Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen vom 1. Dezember 2016 – BGBl. I S. 2755-2757.

⁴⁶ Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates vom 6. Juli 2018, Bundestagsdrucksache 19/3440, Anlage 3.

dem übergreifenden Interesse des Bundes an Einwirkungsmöglichkeiten bei der zweckgebundenen Verwendung von Bundesmitteln durch die Länder.

- Ebenfalls entlastet werden die Länder seit dem Haushaltjahr 2015 bei den Ausgaben für das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG). Die bis dahin im Verhältnis 65 % zu 35 % geteilten Ausgaben finanziert der Bund ab dem Haushalt 2015 allein, ohne dass die Länder hierfür eine Kompensation an anderer Stelle leisten müssen. Dies erspart ihnen auf Dauer Ausgaben von jährlich mehr als 1 Mrd. Euro. Mit den freiwerdenden Mitteln sollen die Länder zusätzlichen Spielraum für die Bildungsfinanzierung, insbesondere der Hochschulen, erhalten. Die Länder setzen diese Mittel allerdings nicht nur für universitäre, sondern auch für schulische und vorschulische Zwecke ein.

2.2.4.3 Tendenz zur finanziellen Überkompensation

Es bleibt festzuhalten: Der Bund mischt sich finanziell immer tiefer in die Aufgaben von Ländern und Kommunen ein. Im Jahr 2018 erreichen die jährlichen Ausgaben und Einnahmемinderungen fast ein Volumen von 79 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 2.4). Für das Jahr 2019 fehlen noch einige Belastungsbeträge (Flüchtlinge, Kindertagesbetreuung), da deren Umsetzung durch Gesetz bzw. Vereinbarung nicht abgeschlossen ist. Im Widerspruch zu den Zielen der Föko I verstärkt sich die Tendenz zur Mischfinanzierung. Sie umfasst mittlerweile wesentliche länder- und kommunalspezifische Kernbereiche: Dazu gehören vorschulische Kinderbetreuung, schulische Bildung, kommunale Sozialhilfe, öffentlicher Personennahverkehr, innere Sicherheit sowie die Aufwendungen zur Aufnahme und Integration von Migranten. Die Länder sind gerne bereit, vom Bund zusätzliche Finanzmittel zu nehmen, auch wenn sie dabei betonen, dass damit keine Übernahme von Aufgaben verbunden sei. Nicht selten werden die Bundesmittel genutzt, in den Länderhaushalten finanzwirtschaftliche Reserven aufzubauen, um für die ab dem Jahr 2020 vollumfänglich geltende Schuldenregel besser gerüstet zu sein. So wiesen die Geldbestände der Rücklagen und Sondervermögen der Länder rund 25 Mrd. Euro zur Jahresmitte 2018 auf. Mittelfristig werden die Finanzierungssalden in den Haushalten von Ländern und Kommunen günsti-

ger ausfallen als im Bundeshaushalt.⁴⁷ Dies ist vor allem der ab dem Jahr 2020 geltenden Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern sowie der Umsetzung der im Koalitionsvertrag enthaltenen finanziellen Maßnahmen geschuldet. Letztere kommen in nicht unerheblichem Umfang den Haushalten von Ländern und Kommunen zugute.

Infolge der Verflechtungstendenzen mit zwei und nicht selten drei Gebietskörperschaften erscheint zweifelhaft, ob die Aufgaben effektiv und effizient erledigt werden können. Immerhin könnten die gegenüber der Länderseite durchgesetzten Steuerungs- und Kontrollrechte der Bundesverwaltung sowie die erweiterten Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofes dazu beitragen, die zweckentsprechende und wirtschaftliche Verwendung der Bundesmittel zu unterstützen. Forderungen des Bundesrates, diese Regelungen wieder abzuschaffen, hat die Bundesregierung zu Recht zurückgewiesen.⁴⁸ Wer fremde Hilfen in Anspruch nimmt, muss sich ein Mindestmaß an Kontrolle gefallen lassen. Nicht zuletzt würde mit einem Verzicht hierauf ein wesentliches Ergebnis der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen rückgängig gemacht, das der Deutsche Bundestag im Rahmen der Gesetzesberatungen durchgesetzt hat.

Soweit der Bund auf Grundlage von Artikel 106 Absatz 3 Grundgesetz Umsatzsteueranteile an die Länder abgibt (insbesondere für Flüchtlingsaufnahme und -integration, Unterhaltung von Kindertagesstätten, Ersatz für wegfallende Entflechtungsmittel), damit Länder und Kommunen ihre Aufgaben besser wahrnehmen, ist auf Folgendes hinzuweisen:

- Die abgegebenen Steueranteile werden zu Ländereinnahmen. Damit fehlt dem Bund – also sowohl der Bundesverwaltung wie dem Bundesrechnungshof – die Möglichkeit, den verwendungsgemäßen Einsatz dieser Steuermittel zu kontrollieren.
- Diese Vorgehensweise trägt dazu bei, dass die Steuereinnahmehasis des Bundes zunehmend geringer wird. Sichtbares Anzeichen hierfür ist der

⁴⁷ Bericht des Stabilitätsrates nach § 8 Stabilitätsratgesetz vom 5. Juli 2018 mit Stellungnahme des unabhängigen Beirats, Bundestagsdrucksache 18/3355, S. 8 und 13.

⁴⁸ Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates vom 6. Juli 2018, Bundestagsdrucksache 19/3440.

Rückgang des Bundesanteils am gesamtstaatlichen Steueraufkommen
im Finanzplanungszeitraum (vgl. Nr. 2.6.1.3, Abbildung 2.8).

Tabelle 2.4

Entlastungen von Ländern und Kommunen durch den Bund^a

Jahr		2009	2014	2015	2016	2017	2018	2019
		Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Soll	HHE
		Mrd. Euro						
A.	Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a GG)	1,4	1,1	1,1	1,0	1,2	1,4	1,5
B.	Zusammenwirken bei Forschungsförderung (Art. 91b GG)	5,2	8,5	8,8	9,4	10,1	9,9	10,3
	davon:							
1.	Großforschungseinrichtungen	1,9	2,4	2,6	2,7	2,9	3,0	3,1
2.	Andere Forschungseinrichtungen	0,4	0,5	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7
3.	Sonstige Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre (u. a. Hochschulpakt; Exzellenzinitiative; Wissenschaftsorganisationen: DFG, FhG, MPG)	2,9	5,5	5,5	6,2	6,6	6,3	6,5
C.	Geldleistungsgesetze (Art. 104a Abs. 3 GG)	12,4	19,3	21,4	22,6	23,8	25,5	25,8
	darunter:							
1.	Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) - höhere Bundesbeteiligung durch Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen vom 1. Dezember 2016	3,5	4,2	5,2	5,4	6,8	6,9	5,9
2.	Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	0,5	5,4	5,9	6,2	5,5	5,9	7,1
3.	RV-Beiträge für in Integrationsprojekten beschäftigte behinderte Menschen	1,0	1,1	1,2	1,2	1,3	1,3	1,4
4.	Wohngeld	0,8	0,4	0,3	0,6	0,6	0,5	0,5
5.	Wohnungsbauprämie	0,4	0,3	0,4	0,2	0,2	0,2	0,2
6.	Elterngeld	4,5	5,7	5,6	6,1	6,5	6,7	6,9
7.	Unterhaltsvorschuss	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,9	0,7
8.	BAföG	1,3	1,6	2,3	2,4	2,4	2,6	2,6
D.	Finanzhilfen (Art. 104b GG; ohne Kommunalinvestitionsförderungsfonds und Digitalfonds)	1,4	0,7	0,8	0,7	0,8	1,1	1,2
	darunter:							
1.	Ganztagsschulen	0,6						2,0
2.	Städtebauförderung	0,5	0,3	0,4	0,5	0,5	0,8	0,9
3.	Schieneninfrastruktur des ÖPNV	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
E.	Gemeinsame Finanzierungen im Bereich der geschriebenen Zuständigkeiten	23,7	21,8	20,8	21,4	21,1	20,8	20,5
	darunter:							
1.	Bundeswasserstraßen	0,1	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,6
2.	Überführung RV-Zusatzversorgungssysteme (abzgl. Ländererstattungen)	1,1	1,3	1,2	1,4	1,4	1,5	1,5
3.	Erstattung von Fahrgeldausfällen	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
4.	Konsolidierungshilfen (Steuermindereinnahmen nach Abzug der hälftigen Länderbeteiligung)	-	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
5.	Bundesergänzungszuweisungen im Finanzausgleich (Steuermindereinnahmen)	13,5	10,7	10,0	9,8	9,2	8,5	8,0
6.	Regionalisierungsmittel (Steuermindereinnahmen)	6,8	7,3	7,4	8,2	8,3	8,5	8,7
7.	Ausgleichszahlungen an Länder für ab 1. Juli 2009 weggefallene Kfz-Steuer (Steuermindereinnahmen)	4,6	9,0	9,0	9,0	9,0	9,0	9,0
8.	abzgl. Einnahmen aus Kfz-Steuer (ab 1. Juli 2009)	-3,8	-8,5	-8,8	-9,0	-8,9	-9,0	-9,1
F.	Finanzierungen im Bereich der ungeschriebenen Zuständigkeiten	3,8	3,9	3,8	4,5	4,5	4,8	4,4
	darunter:							
1.	Steinkohlhilfen einschl. Anpassungsgeld	1,4	1,3	1,2	1,4	1,1	1,1	1,0
2.	KfW-Gebäudesanierungsprogramm	0,3	0,6	0,5	0,6	0,5	0,4	0,3

	Jahr	2009	2014	2015	2016	2017	2018	2019
		Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Soll	HHE
		Mrd. Euro						
G.	Weitere Leistungen / Zugeständnisse an Länder und Gemeinden	4,3	3,8	6,5	13,2	11,3	16,4	12,7
	davon:							
1.	Finanzhilfen aus dem ITF für Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder (Gesamtvolume des Bundesanteils: 10,0 Mrd. Euro)	1,3						
2.	Kompensationsmittel für Entflechtungen nach Art. 143c GG (Wegfall: GA Hochschulbau und Bildungsplanung: je 0,7 Mrd. Euro; Finanzhilfen soziale Wohnraumförderung: je 0,52 Mrd. Euro mit Aufstockung ab 2016; Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz: je 1,3 Mrd. Euro)	2,6	2,6	2,6	3,1	3,6	3,6	3,6
3.	Investitionshilfen für Ausbau der Kindertagesbetreuungsstätten	0,3	0,4	0,2	0,2	0,4	0,4	0,3
4.	Zuweisungen an Länder insb. für Breitbandausbau ("Digitale Dividende II")			0,3	0,2	0,0	0,0	0,0
5.	Leistungen (Finanzhilfen) über Kommunalinvestitionsförderungsfonds (insg. 7,0 Mrd. Euro) - geschätzter Mittelabfluss			0,0	0,2	0,5	1,1	1,8
6.	Finanzhilfe Digitalfonds (Errichtung in 2018)						2,4	
7.	Weitere Abtretung von Umsatzsteueranteilen zugunsten von Ländern und Kommunen	0,1	0,8	3,3	9,5	6,8	8,9	7,0
	davon:							
a.	Beteiligung an Betriebskosten der Kindertagesstätten durch Abgabe von Umsatzsteueranteilen. Nicht enthalten sind die im Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung vorgesehenen verringerten Umsatzsteueranteile von 5,44 Mrd. Euro in den Jahren 2019 bis 2022 (davon: 0,5 Mrd. Euro in 2019)	0,1	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	0,8
b.	Gesetz zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen ab dem Jahr 2015 (Entlastung von 1,0 Mrd. Euro pro Jahr hälftig über KdU und über Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer im Zeitraum 2015 bis 2017)			0,5	0,5	0,5	-	-
c.	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 in 2017)					1,0	-	-
d.	Umsatzsteuerzuführungen an Länder für Asylsuchende und Flüchtlinge (nach Artikel 8 Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz); Spitzabrechnung für Zeitraum bis 31.12.2017			2,0	5,5	1,2	1,0	.
e.	Entlastungspauschale (über Umsatzsteuer) für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (350 Mio. Euro/Jahr)				0,4	0,4	0,4	0,4
f.	Verbesserung der Kinderbetreuung - Wegfall des Betreuungsgeldes wird Ländern über Umsatzsteuer z. VfG. gestellt				0,3	0,8	0,9	-
g.	Weitere Umsatzsteuerübertragungen an Länder und Kommunen für sog. Integrationspauschale von 2,0 Mrd. Euro (2016 bis 2018) und als Teil der "5 Mrd. Euro-Entlastungspakets" zugunsten der Kommunen ab dem Jahr 2018 (siehe auch C. 1) - Fortsetzung der Integrationspauschale in 2019 mit 2,4 Mrd. Euro				2,0	2,0	5,8	5,8
	Ausgaben und Steuermindereinnahmen insgesamt^b	52,2	59,1	63,2	72,8	72,8	79,9	76,3

Erläuterungen:

^a Rundungsdifferenzen möglich.

^b Nicht enthalten sind: Abgabe von Umsatzsteueranteilen an Länder (§ 1 FAG) im Zuge von Kindergeldhöhungen; Aufbauhilfefonds Hochwasser mit Beteiligung des Bundes; Unterstützungsleistungen der BImA für die Unterbringung von Flüchtlingen.

Quelle: Übersichten des BMF; eigene Berechnungen/Schätzungen.

Vor diesem Hintergrund erscheint es geboten, mit der Abgabe von Umsatzsteueranteilen zur Mitfinanzierung von Länder- und Kommunalaufgaben die klare Forderung zu verbinden, die Mittel verwendungsgemäß einzusetzen. Die Länder sind zudem gehalten, die Verantwortung für die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Erfüllung ihrer Kernaufgaben zu übernehmen, ohne fortwährend beim Bund Mehrforderungen zu stellen. Ansonsten könnte die Abgabe von Umsatzsteueranteilen im Rahmen des Artikels 106 Grundgesetz für den Bund zu einem Fass ohne Boden zu werden. Das derzeit – zumindest aus finanzieller Sicht – praktizierte System der Allzuständigkeit

des Bundes verstößt nicht nur gegen das Prinzip der föderalen Selbständigkeit. Es dürfte für den Bund ohne Vernachlässigung seiner eigenen Aufgaben auf Dauer finanziell kaum durchzuhalten sein und spätestens dann ins Schlingern geraten, wenn sich die derzeit günstigen finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen normalisieren.

2.2.5 Herausforderungen auf europäischer Ebene

2.2.5.1 Europäische Staatsschuldenkrise

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

- Der Bund hat sich an den verschiedenen Stützungsmaßnahmen durch Garantiezusagen und Einzahlungen beim Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) beteiligt (vgl. Nr. 2.8.3). Das ESM-Ausleihvolumen (500 Mrd. Euro) ist zu rund einem Fünftel durch die Programmländer Griechenland, Spanien und Zypern gebunden.
- Im Bundeshaushalt sind Zahlungen veranschlagt, die Deutschland und die anderen Mitgliedstaaten des Euroraums als Beitrag zur Verbesserung der Schuldentragfähigkeit Griechenlands ab dem Jahr 2013 leisten. Es handelt sich dabei um rechnerische Zentralbankgewinne aus dem sogenannten Securities Market Programme (SMP) des Jahres 2014. Nach dem Haushaltsplan 2013 waren hierfür insgesamt 2,7 Mrd. Euro an Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für den Zeitraum von 2013 bis 2038 vorgesehen. Diese mit dem zweiten Hilfsprogramm verbundenen Zahlungen wurden mit Auslaufen des Programms gestoppt. Die Eurogruppe hat im Juni 2018 die Wiederaufnahme der Zahlungen beschlossen. Im Bundeshaushalt 2018 sind 416,7 Mio. Euro veranschlagt. Dies entspricht der Summe der im Jahr 2016 kalkulierten rechnerischen SMP-Gewinne aus den Jahren 2017 und 2018.⁴⁹
- Die Deutsche Bundesbank hat in ihren Bilanzen der Jahre 2010 bis 2012 sowie 2016 und 2017 ihre Wagnisrückstellungen aufgrund gestiegener Risiken insbesondere bei Ankäufen von Staatsanleihen von Euro-Krisen-

⁴⁹ Dazu im Einzelnen: Antwort der Bundesregierung „ESM-Griechenlandprogramm – Abschluss und Bilanz“, Bundestagsdrucksache 19/3155 vom 3. Juli 2018.

ländern erhöht.⁵⁰ Dadurch sind ihre Gewinnabführungen an den Bundeshaushalt geringer ausgefallen.

Vor allem im Hinblick auf die Unterstützung Griechenlands sind zusätzliche Belastungen des Bundeshaushalts nicht auszuschließen. Ob und in welchem Umfang dies der Fall ist, hängt davon ab, wie erfolgreich die griechischen Reformanstrengungen sein werden. Griechenland hat durch drei Hilfsprogramme Finanzhilfen von zusammen rund 244 Mrd. Euro erhalten (vgl. Nr. 2.8.3). Am 20. August 2018 ist das dritte – durch den ESM finanzierte – Hilfsprogramm ausgelaufen. Von den 86 Mrd. Euro des ESM-Programmvolumens sollen vorbehaltlich der Zustimmung durch die nationalen Parlamente insgesamt 61,9 Mrd. Euro bereitgestellt werden. Unter Bezug auf die Kennzahlen des Jahres 2017 sowie die in der Eurogruppe beschlossenen umfänglichen Schuldenerleichterungen verweist die Bundesregierung auf Tragfähigkeitsanalysen, nach denen es Griechenland gelingen kann, seine Staatsschuldenquote in den nächsten Jahren deutlich zu reduzieren. Dafür seien allerdings eine Fortführung des eingeschlagenen Reformkurses inklusive der von Griechenland entwickelten Wachstumsstrategie und eine Beibehaltung der nachhaltigen Haushaltspolitik notwendig.⁵¹ Es bleibt zu hoffen, dass dies gelingt; anderenfalls müssten die durch die Zinsstundungen und Tilgungsstreckungen bereits im Wert gesunkenen Rückzahlungsforderungen wohl weitgehend abgeschrieben werden.

2.2.5.2 Brexit

Rund ein Jahr nach der Volksabstimmung (Juni 2016) haben die Gespräche zum Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU (Brexit) im Juni 2017 begonnen. Bislang ist unklar, mit welchen finanziellen Folgen Deutschland und die anderen EU-Mitgliedsstaaten zu rechnen haben. Sie sind im Hinblick auf die Zukunft des europäischen Binnenmarkts und des Finanzmarktbereichs, aber auch hinsichtlich der Erfüllung der britischen Verpflichtungen gegenüber der Europäischen Union nicht geklärt. Ebenfalls noch nicht ab-

⁵⁰ Die Wagnisrückstellung lag zum Jahresende 2012 bei 14,4 Mrd. Euro. Für den Jahresabschluss 2015 senkte die Deutsche Bundesbank die Wagnisrückstellung um 0,8 Mrd. Euro auf 13,6 Mrd. Euro ab, für die Abschlüsse 2016 bzw. 2017 erhöhte sie die Rückstellungen auf 15,4 Mrd. Euro bzw. 16,4 Mrd. Euro.

⁵¹ Antwort der Bundesregierung „ESM-Griechenlandprogramm – Abschluss und Bilanz“, Bundestagsdrucksache 19/3155 vom 3. Juli 2018, S. 4-5.

sehbar ist, wie der nach dem Brexit wegfallende britische Beitrag kompensiert wird.

Einen ersten Anhaltspunkt dafür, welche finanziellen Zusatzlasten auf Deutschland entfallen könnten, bildet der Vorschlag der EU-Kommission für einen mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für die Jahre 2021 bis 2027. Auf Basis des Kommissionsvorschlags ist von einer signifikanten Erhöhung der Eigenmittelabführungen aus dem Bundeshaushalt auszugehen. Nach ersten Berechnungen der Bundesregierung würde sich der deutsche Finanzierungsbeitrag am EU-Haushalt bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums (2022) auf rund 40 Mrd. Euro (einschließlich Zölle) erhöhen.⁵² Dies läge fast doppelt so hoch wie der deutsche Beitrag im Jahr 2017 (21,7 Mrd. Euro einschließlich Zölle) und rund 11 Mrd. Euro über dem Ist 2016 (29,3 Mrd. Euro). Die Bundesregierung weist allerdings darauf hin, dass die tatsächlichen Abführungen für jedes Jahr erfahrungsgemäß niedriger als die jeweiligen Ermächtigungen liegen. Zugleich soll Deutschland in der Förderperiode weniger Mittel erhalten (7,8 % in laufende bzw. 20,7 % in Preisen von 2018).⁵³ Die Stellung Deutschlands als größter Nettozahler innerhalb der EU würde demzufolge nochmals deutlich ausgebaut. Da die Abstimmung innerhalb der Mitgliedstaaten zum MFR noch am Anfang steht und die Verhandlungen zum Brexit andauern, bleiben die finanziellen Rahmenbedingungen für die konkrete Höhe des künftigen deutschen EU-Beitrags offen. Mit nicht unerheblichen zusätzlichen Belastungen oberhalb der vorgesehenen Finanzplanansätze ist allerdings zu rechnen, zumal die Große Koalition im Koalitionsvertrag einen höheren EU-Beitrag Deutschlands bereits in Aussicht gestellt hat.⁵⁴

Darüber hinaus strebt die Bundesregierung zusammen mit der französischen Regierung einen Haushalt für den Euroraum an, der die Wettbewerbsfähigkeit, Konvergenz und Stabilisierung in dem Euroraum fördern soll.⁵⁵

⁵² Antwort der Bundesregierung „Veröffentlichung einer vergleichbaren Gegenüberstellung der Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) der EU von 2014-2020 und 2021-2027 sowie die Höhe der deutschen Beiträge abzüglich der nach Deutschland zurückfließenden Mittel aus dem EU-Haushalt“, Bundestagsdrucksache 19/3431 vom 17. Juli 2018, S. 4.

⁵³ Antwort der Bundesregierung „Die Kohäsionspolitik der EU im Mehrjährigen Finanzrahmen 2021 – 2027 und deren Bedeutung für Deutschland“, Bundestagsdrucksache 19/3337 vom 6. Juli 2018, S. 2.

⁵⁴ Koalitionsvertrag vom 7. Februar 2018, S. 8-9.

⁵⁵ Erklärung und Fahrplan von Meseberg vom 19. Juni 2018; Antwort der Bundesregierung „zur Weiterentwicklung der Währungsunion“, Bundestagsdrucksache 19/3220 vom 4. Juli 2018, S. 5-6.

Bei Entscheidungen über die Finanzierung sollen die Verhandlungen über den nächsten MFR berücksichtigt werden. Die Mittelausstattung soll sich aus nationalen Beiträgen, zugewiesenen Steuereinnahmen und europäischen Mitteln zusammensetzen. Zu weiteren Einzelheiten eines solchen „Eu-roraumhaushalts“ hat die Bundesregierung sich bislang nicht geäußert.

2.2.5.3 Kommissionsvorschlag zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion

Am 6. Dezember 2017 legte die EU-Kommission ein Maßnahmenpaket („Nikolauspaket“) zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion vor. Das Paket sieht u. a. vor, den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) in einen Europäischen Währungsfonds (EWF) zu überführen und im EU-Rechtsrahmen zu verankern. Materiell wird hierzu vorgeschlagen, dass dieser Fonds mit folgenden Aufgaben ausgestattet werden soll, u. a.

- Stabilitätshilfen für Mitgliedstaaten in finanziellen Notlagen zu gewähren,
- eine Letztsicherung für den Einheitlichen Abwicklungsfonds zu übernehmen („Fiscal Backstop“) sowie
- Finanzinstrumente zur Unterstützung notleidender Banken bereitzustellen.

Zudem soll das Entscheidungsverfahren beschleunigt werden: Für bestimmte Beschlüsse über Stabilitätshilfen, Auszahlungen und den Einsatz der Letztsicherung durch den ESM/EWF sollen Entscheidungen mit verstärkter qualifizierter Mehrheit von 85 % der Stimmen des Gouverneursrates ausreichen. Außerdem soll der EU-Rat über ein Dringlichkeitsverfahren Entscheidungen des Gouverneursrats zur Bereitstellung einer Stabilitätshilfe innerhalb von 24 Stunden erörtern.

Die Bundesregierung weist darauf hin, dass das Prinzip der Konditionalität für alle neuen Finanzinstrumente des ESM/EWF gelten soll. Auf diese Weise sei gewährleistet, dass ein Empfängermitgliedstaat auch weiterhin eine umsichtige Haushaltspolitik führt, die eine Rückzahlung der empfangenen Mittel sichert. Eine Erhöhung des Stammkapitals, des eingezahlten Kapitals, des abrufbaren Kapitals oder/und der Ausleihkapazität des ESM/EWF sei nicht erforderlich. Beteiligungsrechte des Deutschen Bundestages stünden

nicht zur Disposition.⁵⁶ Ungeachtet dieser Eckpfeiler stellt sich eine Reihe von noch zu klärenden Grundsatzfragen, die u. a.

- die Ausgestaltung der Reformauflagen für den Zugang zu Hilfsprogrammen des ESM/EFW,
- den Abbau von bestehenden Bankenrisiken in Form notleidender Kredite sowie
- die bislang noch bestehende Privilegierung von Staatsschulden in der Bankenregulierung

betreffen. Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrechnungshof die Kommissionsvorschläge insbesondere zum Ausbau des ESM als Auffangmechanismus und Geber von Stabilisierungshilfen geprüft. Im Rahmen eines Sonderberichts werden damit verbundene eventuelle zusätzliche Risiken für den Bundeshaushalt identifiziert und Haltelinien zur Vermeidung einer Transferunion herausgearbeitet. Hierbei hat der Bundesrechnungshof die Position der Bundesregierung⁵⁷ berücksichtigt.

2.2.6 Weitere Herausforderungen

2.2.6.1 Abbau des Solidaritätszuschlags

Eine weitere Herausforderung ergibt sich mit Blick auf die im Koalitionsvertrag angelegte stufenweise Abschaffung des Solidaritätszuschlags („Soli“). Danach sollen insbesondere untere und mittlere Einkommen entlastet werden. Der Solidaritätszuschlag soll hierzu schrittweise entfallen – nach dem Eckwertebeschluss zum Finanzplan in einem ersten Schritt ab dem Haushaltsjahr 2021 mit einem Volumen von 9,1 Mrd. Euro (2021) bzw. 10,5 Mrd. Euro (2022) Durch eine Freigrenze (mit Gleitzone) sollen rund 90 % aller einkommensteuerpflichtigen Soli-Zahler entlastet werden. Hiervon nicht erfasste besserverdienende Einkommensteuerpflichtige und Körperschaften müssten den Solidaritätszuschlag zunächst weitgehend unverändert entrichten.

⁵⁶ Erklärung und Fahrplan von Meseberg vom 19. Juni 2018; Antwort der Bundesregierung „zur Weiterentwicklung der Währungsunion“, Bundestagsdrucksache 19/3220 vom 4. Juli 2018, S. 4.

⁵⁷ Dazu: Antwort der Bundesregierung „Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion“, Bundestagsdrucksache 19/3542 vom 24. Juli 2018, S. 12-15.

In der Öffentlichen Anhörung am 27. Juni 2018 hierzu haben Sachverständige verfassungsmäßige Bedenken gegen eine solche Konzeption geäußert:⁵⁸

- Zum einen wurde von einzelnen Sachverständigen die verfassungsrechtliche Grundlage für die Fortführung des Solidaritätszuschlags über das Jahr 2019 hinaus bestritten, da mit dem Ablauf des Solidarpaktes II und der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab 1. Januar 2020 die Voraussetzungen für seine Erhebung entfallen seien. Danach müsste der Solidaritätszuschlag bereits ab dem Haushaltsjahr 2020 entfallen und zwar vollständig.
- Selbst wenn man dem Bund eine Übergangsregelung für einen schrittweisen Abbau zugesteht, wurde die vorgesehene Beschränkung auf kleine und mittlere Einkommen als verfassungsmäßig problematisch angesehen. Denn die Aufgabe des Solidaritätszuschlags sei nicht, eine sozialpolitische Korrektur der allgemeinen einkommensteuerrechtlichen Lastenverteilung vorzunehmen.

Angesichts dieser in der Anhörung vorgebrachten gewichtigen Bedenken sollte die Bundesregierung darauf achten, den Abbau des Solidaritätszuschlags so auszugestalten, dass er einer möglichen Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht standhält. Die im Jahr 2017 verfassungsgerichtlich festgestellte Unwirksamkeit des Kernbrennstoffsteuergesetzes mit einem Einnahmenverlust von über 7 Mrd. Euro (einschließlich Zinsen) sollte sich beim Umsetzen der Pläne zum Abbau des Solidaritätszuschlags nicht wiederholen. Die finanzwirtschaftlichen Folgen einer verfassungswidrigen Ausgestaltung würden erhebliche Löcher in den Finanzplan reißen:

- Der Haushaltsentwurf und der Finanzplan sehen für die Jahre 2019 und 2020 Einnahmen aus dem „Soli“ von 19,9 Mrd. Euro und 20,8 Mrd. Euro vor. Sie sollen bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums auf 22,8 Mrd. Euro steigen. Bei einem vollständigen Wegfall des „Solis“ ab dem Jahr 2020 würden diese Ansätze entfallen.

⁵⁸ Dazu: Öffentliches Fachgespräch zu dem Antrag der Fraktion der AfD "auf sofortige und uneingeschränkte Abschaffung des Solidaritätszuschlags" (Bundestagsdrucksache 19/1179) sowie zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der FDP "zur Aufhebung des Solidaritätszuschlaggesetzes 1995" (Bundestagsdrucksache 19/1038): Schriftliche Stellungnahmen und Protokoll (<https://www.bundestag.de/ausschuesse/a07/014--sitz-/560956>); auf Risiken weist auch die Deutsche Bundesbank hin: Monatsbericht August 2018, Berichtsteil „Öffentliche Finanzen“, S. 64.

- Auch ein nicht verfassungsfester stufenweiser Abbau des „Solis“ ab dem Jahr 2021 würde zu erheblichen Ausfällen führen: Bei Zugrundelegung der im Finanzplan enthaltenen Abbaubeträge von 9,1 Mrd. Euro (2021) und 10,5 Mrd. Euro (2022) würden die Soli-Einnahmen 2021/2022 immer noch bei jeweils über 12 Mrd. Euro liegen.

2.2.6.2 Kerntechnische Entsorgung

Der Bereich der kerntechnischen Entsorgung könnte zumindest auf langfristige Sicht auch den Bundeshaushalt belasten. Mit dem Gesetz zur Neuordnung der Verantwortung in der kerntechnischen Entsorgung vom 27. Januar 2017 hat der Bund sich zu seiner Verantwortung für die Zwischen- und Endlagerung bekannt. Die Energieversorgungsunternehmen haben in die neu errichtete öffentlich-rechtliche Stiftung „Fonds zur Finanzierung der kerntechnischen Entsorgung“ 24,1 Mrd. Euro eingezahlt. Sie sind damit von den finanziellen Risiken der Zwischen- und Endlagerung freigestellt. Für Stilllegung und Rückbau der Kernkraftwerke bleiben die Energieversorgungsunternehmen weiterhin verantwortlich.

Ob die Einzahlungen tatsächlich ausreichen, die „Ewigkeitskosten“ der kerntechnischen Zwischen- und Endlagerung abzudecken, wird sich erst jenseits des aktuellen Finanzplanungszeitraums zeigen. So können z. B. Terminverzögerungen bei der Errichtung der Zwischen- und Endlager (z. B. Endlager Konrad) zu erheblichen Kostensteigerungen führen.⁵⁹ Reicht das Fondsvolumen nicht, müsste der Steuerzahler einspringen. Im Zusammenhang mit dem Rückbau der von Bund mitfinanzierten kerntechnischen Versuchsanlagen muss er zudem mit erheblichen Mittelbedarfen (Größenordnung: 10 Mrd. Euro) rechnen. Die Bedarfe liegen allerdings auch hier überwiegend jenseits des aktuellen Finanzplanungszeitraums.

⁵⁹ Bemerkungen 2016, Band II, Bundestagsdrucksache 18/11990, Nr. 5 – Kostensteigerungen beim Endlager Konrad.

2.2.6.3 Internationale Finanzierungszusagen

Gegenüber internationalen Partnern abgegebene finanzwirksame Zusagen beeinflussen künftige Haushalte:

- So haben die Mitglieder des Nordatlantikpakts (NATO) auf ihrem Gipfel-treffen in Wales vom 4. bis 5. September 2014 das Ziel formuliert, die realen Verteidigungsausgaben im Rahmen des BIP-Wachstums zu erhöhen und sich innerhalb von zehn Jahren auf den Richtwert von zwei Prozent zuzubewegen. Dadurch sollen ihre NATO-Fähigkeitsziele erreicht und Fähigkeitslücken der NATO geschlossen werden. Diese Zielvorgabe entfaltet nach überwiegender Auffassung keine rechtliche Bindungswirkung, sondern stellt eine politische Willensbekundung dar. Die Bundesregierung strebt nach ihren eigenen Ankündigungen für das Jahr 2024 eine Quote von 1,5 % des BIP an.⁶⁰ Der Finanzplan bis zum Jahr 2022 bildet dieses Ziel indessen nicht ab: Der Plafonds des Einzelplans 14 und die weiteren für die Quote relevanten Verteidigungsausgaben erreichen nach Aussage des BMF im letzten Finanzplanungsjahr 2022 mit 47,9 Mrd. Euro 1,23 % des für dieses Jahr geschätzten nominalen BIP (3 899 Mrd. Euro). Nach dem Koalitionsvertrag (S. 145) sollen zusätzlich entstehende Haushaltsspielräume prioritär auch dafür genutzt werden, um dem in der NATO vereinbarten Zielkorridor zu folgen.
- Im Jahr 2005 hatte die Bundesregierung zugesagt, die jährlichen Ausgaben Deutschlands für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit ODA („Official Development Assistance“) stufenweise auf 0,7 % des Bruttonationaleinkommens (sogenannte ODA-Quote) zu steigern. Lagen die Ausgaben zu Beginn der 18. Wahlperiode (2013) noch bei 0,42 %, so erreichte die ODA-Quote im Jahr 2017 nach vorläufigen Schätzungen der OECD mit 0,66 % fast die zugesagten 0,7 %. Zu diesem Anstieg trug auch die Berücksichtigung von Leistungen im Inland für Flüchtlinge aus Entwicklungsländern bei (ODA-Quote ohne Inlandsflüchtlingskosten: 0,50 %). Den Hauptbeitrag zu den staatlichen Aufwendungen für ODA leisten der Einzelplan 23 sowie Teile der Einzelpläne 05 und 16.⁶¹ Nach dem Finanzplan werden alle drei Einzelplanplafonds im Jahr 2022 nomi-

⁶⁰ Aussage der Bundeskanzlerin am 15. Juni 2018 beim Treffen mit Nato-Generalsekretär Stoltenberg, Quelle: Information des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung.

⁶¹ Daneben werden auch Leistungen der Länder und Kommunen in die ODA-Quote einbezogen.

nal unterhalb der Ansätze des Haushaltsentwurfs 2019 liegen, der Einzelplan 23 sogar um mehr als 1 Mrd. Euro. Da das Bruttonationalprodukt steigt, dürfte sich die deutsche ODA-Quote merklich verringern. Wenn die Bundesregierung diese Quote mittelfristig erfüllen will, muss sie bei der Fortschreibung der Finanzplanung entsprechend nachbessern.

2.2.7 Koalitionsvertrag ohne nachhaltige Konsolidierungsansätze

Das Bündel an Herausforderungen und Risiken zeigt auf, dass finanzwirtschaftlicher Handlungsbedarf besteht, um die Tragfähigkeit des Bundeshaushalts auch auf langfristige Sicht zu erhalten. Eine quasi „automatische“ Haushaltskonsolidierung durch Entlastungen aufgrund fortwährend steigender Steuereinnahmen und geringer Zinsausgaben dürfte nicht genügen. Ein niedrigerer Schuldendienst trägt zwar zu einer günstigen Finanzentwicklung bei, er muss aber durch eine konsequente Haushaltskonsolidierung ergänzt werden.⁶² Der Koalitionsvertrag enthält hierzu – von allgemeinen Zielerklärungen abgesehen – keine konkreten Ansätze. Im Finanzplan werden die Ausgaben in fast allen Politikbereichen zum Teil deutlich nach oben gesetzt. Allein die Sozialausgaben sollen gegenüber dem Ist 2017 (168,8 Mrd. Euro) bis zum Ende des Planungszeitraums (2022) um fast 15 % auf 193,7 Mrd. Euro steigen. Die Sozialausgabenquote würde trotz angenommener stabiler wirtschaftlicher Rahmenbedingungen auf 51,6 % steigen. Hierbei sind die sozialen Verbesserungen auf der Einnahmenseite durch das Familienentlastungsgesetz (Kindergeld, Kinderfreibetrag) noch nicht enthalten. Angesichts dieser prozyklischen Planung wären zumindest eine kritische Überprüfung von Subventionstatbeständen bei Steuervergünstigungen und der Verzicht auf weitere Finanzhilfen angezeigt (vgl. Nr. 2.2.8).

Nicht zuletzt der Stabilitätsrat⁶³ erwartet in den nächsten Jahren eine insgesamt schwierigere Finanzlage für den öffentlichen Gesamthaushalt. Der hohe Finanzierungsüberschuss des Jahres 2017 von 53,4 Mrd. Euro (in finanz-

⁶² Dazu: Herausforderungen der Niedrigzinsphase für die Finanzpolitik, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim BMF vom Mai 2017, S. 6, 31, 35; der Beirat weist u. a. darauf hin, dass ein Rückgang des Zinsniveaus verbunden mit einem Rückgang des Wachstums trotz niedriger Zinsen zu einer Verschlechterung der langfristigen Tragfähigkeit führen kann (S. 30).

⁶³ Bericht des Stabilitätsrates nach § 8 Stabilitätsratsgesetz vom 5. Juli 2018 mit Stellungnahme des unabhängigen Beirats, Bundestagsdrucksache 19/3355, S. 7-9 und 13-15.

statistischer Abgrenzung⁶⁴) beruhte vor allem auf einem Sondereffekt bei den Extrahaushalten des Bundes: Der „Fonds zur Finanzierung der kerntechnischen Entsorgung“ erhielt einmalig 24,1 Mrd. Euro von den betroffenen Energieversorgern (vgl. Nr. 2.2.6.2). Bis zum Jahr 2021 dürften die Haushaltsüberschüsse deutlich zurückgehen – auf 10 bis 12 ½ Mrd. Euro. Für die Jahre 2018 und 2019 schätzt der Stabilitätsrat die Gesamtüberschüsse auf jeweils rund 10 Mrd. Euro. Für den Bund sind die Projektionen des BMF deutlich ungünstiger – 2 Mrd. Euro im Jahr 2018 und zwischen 8 und 6 ½ Mrd. Euro in den Jahren 2019 bis 2021. Erst für das Jahr 2022 soll sich der Finanzierungssaldo auf ½ Mrd. Euro verbessern. Diese Entwicklung spiegelt insbesondere die finanziellen Auswirkungen der sogenannten prioritären Maßnahmen des Koalitionsvertrages wider. Dass der gesamtstaatliche Saldo positiv bleiben soll, liegt an den erwarteten Überschüssen bei Ländern und Kommunen.

Vor diesem Hintergrund ist zu bedauern, dass der Koalitionsvertrag zum Thema Subventionsabbau keine Vorschläge enthält. Im Gegenteil: Es sind neue milliardenschwere Subventionen vorgesehen, so z. B. steuerliche Anreize im freifinanzierten Wohnungsneubau, bei der energetischen Gebäudesanierung und bei der Forschungsförderung. Geradezu beispielhaft für diese Ausrichtung ist das Baukindergeld, das bereits mit dem Haushaltsplan 2018 rückwirkend zum 1. Januar 2018 eingeführt worden ist. Es greift die Idee der zum Jahresende 2005 abgeschafften steuerlichen Eigenheimzulage auf, allerdings mit einem geringeren Kreis an förderberechtigten Personen. Seinerzeit hatten Bund, Länder und Kommunen die monetären Lasten der Steuersubvention gemeinsam getragen, indem diese Förderung aus dem Aufkommen an veranlagter Einkommensteuer finanziert wurde. Nunmehr finanziert der Bund das als Förderprogramm ausgestaltete Baukindergeld alleine. Damit geht er dem zu erwartenden Widerstand der Länderseite, sich an der Finanzierung zu beteiligen, aus dem Weg.

Mit dem Baukindergeld soll den Eigentumserwerb von Familien finanziell unterstützt werden. Pro Jahr und Kind finanziert der Bund 1 200 Euro über einen Zeitraum von zehn Jahren. Die monetären Gesamtauswirkungen die-

⁶⁴ Gemäß Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung betrug der Überschuss 41,2 Mrd. Euro – zur Ableitung des Maastricht-relevanten Finanzierungssaldos des Sektors Staat: vgl. Bericht des Stabilitätsrates a.a.O. S. 19.

ser Fördermaßnahme sind erheblich: Damit die Belastungen für den Bundeshaushalt nicht aus dem Ruder laufen, soll die Fördermaßnahme nur bis Ende des Jahres 2020 beantragt werden können. Dies würde für den Finanzplanungszeitraum bis zum Jahr 2022 zu Haushaltsbelastungen von rund 3,7 Mrd. Euro und bis zum Ende des Förderzeitraums im Jahr 2031 von rund 10 Mrd. Euro führen.⁶⁵

Der Immobilienerwerb – also auch der Eigenheimerwerb – wird derzeit in erheblichem Umfang durch die Grunderwerbsteuer belastet. Hiervon profitieren allein die Länder. Die Mehrzahl der Länder hat in den letzten Jahren die Steuersätze bei der Grunderwerbsteuer von 3,5 % auf 6,5 % der Bemessungsgrundlage (i. d. R. der Kaufpreis der Immobilie) erhöht und damit ihr Aufkommen deutlich gesteigert: Nach der aktuellen Steuerschätzung wächst es im laufenden Jahr 2018 auf 13,9 Mrd. Euro an. Das entspricht einem Aufwuchs von 8,6 Mrd. Euro oder 162 % seit dem Jahr 2010 (5,3 Mrd. Euro). Durch die neue Fördermaßnahme „Baukindergeld“ finanziert der Bundeshaushalt also auch das Länderaufkommen bei dieser Steuer mit. Alternativ hierzu wäre in Betracht gekommen, die mit einem Immobilienerwerb verbundenen hohen Nebenkosten wie die Grunderwerbsteuer zu verringern.

Neben den finanziellen Folgen drohen beim Baukindergeld weitere negative Effekte. Nach den Erfahrungen aus der Eigenheimzulage gab es bei diesem Förderinstrument erhebliche Mitnahmeeffekte. Zudem wurden die damaligen Immobilienpreissteigerungen zum Teil auf diese Maßnahme zurückgeführt. Die Verteilungswirkungen der Eigenheimzulage waren ebenfalls problematisch: Die angestrebten positiven Nachfragewirkungen der Zulage waren weitgehend auf die eher geringe Zahl der sogenannten Schwellenhaushalte begrenzt. Gleichzeitig mussten auch die Haushalte mit geringen Einkommen, die sich trotz Zulage kein Wohneigentum leisten konnten, mit ihren Steuergeldern die Eigenheime Besserverdienender mitfinanzieren. Es bleibt abzuwarten, ob diese negativen Effekte bei der neuen Fördermaßnahme nicht eintreten.

⁶⁵ Dazu: Antwort des BMI vom 6. Juli 2018, Bundestagsdrucksache 19/3384, S. 36-37, mit Auflistung der Jahrestanchen.

2.2.8 Konsolidierung möglich und sinnvoll

Auch wenn sich die Haushalts- und Finanzlage des Bundes derzeit durchaus positiv darstellt, sollte die strukturelle Entlastung des Bundeshaushalts angesichts bestehender und ggf. neuer Herausforderungen stärker in den Fokus genommen werden. Allein die finanziellen Auswirkungen der sogenannten prioritären Maßnahmen des Koalitionsvertrags und anderer von der Koalition beschlossener Maßnahmen werden nach Berechnungen des BMF die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden bis zum Jahr 2022 um rund 85 Mrd. Euro zusätzlich belasten.⁶⁶ Zusätzliche finanzielle Konsequenzen für die sozialen Sicherungssysteme wie die Mütterrente II sind hier noch gar nicht enthalten. Die Steuerquote steigt demgegenüber Jahr für Jahr an. Dieses Spannungsverhältnis zwischen Leistungsausweitungen für fast alle Politikbereiche, einer haushaltsmäßigen Vorsorge für die anstehenden fiskalischen Herausforderungen sowie spürbaren Entlastungen für alle Steuerzahler gilt es aufzulösen.

Der Bundesrechnungshof hat in seinen letztjährigen Feststellungen (vgl. Bemerkungen 2017) Ansatzpunkte für eine nachhaltige Konsolidierungsstrategie genannt.⁶⁷ Dies betrifft zuvorderst die bestehenden umfänglichen Steuersubventionen und steuerliche Sonderregelungen. Die Haushaltsvolumina sind beachtlich, auch wenn die nachfolgenden Zahlen nur Anhaltswerte vermitteln. Denn Verhaltensanpassungen können bei Änderungen oder Abschaffungen von Steuervergünstigungen nicht berücksichtigt werden:

- Allein die im 26. Subventionsbericht aufgeführten Steuervergünstigungen führen im Jahr 2018 zu Einnahmeminderungen im Bundeshaushalt von 16,1 Mrd. Euro.
- Die 15 größten sonstigen steuerlichen Regelungen des Bundes, die die Bundesregierung nicht den Subventionen zurechnet, führen zu Mindereinnahmen von geschätzt 13,2 Mrd. Euro.⁶⁸
- Hinzu kommen im Bereich der Energiebesteuerung Mindereinnahmen in Milliardenhöhe durch die gegenüber Normalkraftstoff niedrigere Dieselbesteuerung.

⁶⁶ Mittelfristige Finanzprojektion der öffentlichen Haushalte des BMF für die Sitzung des Stabilitätsrates am 26. Juni 2018 – Zusammenfassung: Monatsbericht des BMF, Juli 2018, S. 10-12.

⁶⁷ Dazu im Einzelnen: Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2017, Bundestagsdrucksache 19/170, Nr. 2.2.7.

⁶⁸ Haushaltsplan 2018, Anlage 3 zu Kapitel 6001.

- Auch die steuerliche Behandlung von Firmenwagen wirkt wie eine Subvention in Milliardenhöhe. Sie wird von der Bundesregierung allerdings nicht als solche betrachtet. Das BMF weist darauf hin, dass die geltende Regelung eine sachgerechte Besteuerung sicherstelle.

Darüber hinaus belaufen sich die Steuermindereinnahmen aufgrund des ermäßigten Umsatzsteuersatzes auf mehr als 30 Mrd. Euro.⁶⁹ Hiervon sind nur einige Tatbestände – wie der ermäßigte Steuersatz für Beherbergungsleistungen und für die Personenbeförderung – Teil der Subventionsberichterstattung.

Der Bundesrechnungshof sieht in der Rückführung von steuerlichen Vergünstigungen einen wesentlichen Handlungsansatz für eine nachhaltige Konsolidierung. Die von der Bundesregierung am 28. Januar 2015 beschlossenen erweiterten subventionspolitischen Leitlinien wären hierfür eine gute Handlungsmaxime.⁷⁰ Die Bundesregierung hat sich darin zwar zu regelmäßigen kritischen Prüfungen von steuerlichen Vergünstigungen auch unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit verpflichtet. Sie beschränkt diese Selbstverpflichtung allerdings auf die im Subventionsbericht enthaltenen Maßnahmen.

Verbunden mit einer kritischen Überprüfung der in fast allen Bereichen stark gewachsenen Ausgaben (vgl. Tabelle 2.1) könnten die mit einem konsequenten Subventionsabbau gewonnenen budgetären Freiräume für den Schuldenabbau, die Finanzierung notwendiger zukunftsbezogener Aufgaben oder ggf. für Steuerentlastungen genutzt werden. So fordern z. B. einige Verfassungsrechtler eine schnellere Rückführung des Solidaritätszuschlags für alle betroffenen Steuerzahler. Zudem empfiehlt die EU für Deutschland Entlastungen im Bereich der Lohn- und Einkommensteuer zugunsten mittlerer und kleinerer Einkommen.⁷¹

⁶⁹ Bundestagsdrucksache 18/12877, S. 18-19, Änderungen im Konsumverhalten sind dabei nicht berücksichtigt.

⁷⁰ Im Einzelnen: 26. Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2015 bis 2018 (26. Subventionsbericht), Bundestagsdrucksache 18/13456, Tz. 9-24 (S. 11-12) und Tz. 120-133 (S. 45-52) unter Hinweis auf ein laufendes Forschungsvorhaben „Evaluierung von Steuervergünstigungen“ (Kasten 5, S. 50).

⁷¹ Empfehlungen des EU-Rates im Rahmen der Europäischen Semester 2017 und 2018, wonach Deutschland die hohe Steuer- und Abgabenbelastung für Geringverdiener verringern soll.

2.3 Einhaltung der Schuldenregel

Die verfassungsrechtliche Schuldenregel gilt seit dem Haushaltsjahr 2011. Ihre wesentlichen Vorgaben sind:⁷²

- 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.⁷³
- 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.
- Eine Übergangsregelung ermöglichte es dem Bund, sein strukturelles Defizit in gleichmäßigen Schritten bis zu der ab dem Jahr 2016 dauerhaft geltenden Obergrenze von 0,35 % des BIP abzubauen (Abbaupfad).⁷⁴

Die Nettokreditaufnahmen im Zeitraum des Abbaupfads (2011 bis 2015) lagen deutlich unterhalb der zulässigen Obergrenzen.⁷⁵ Die nach Ende der Übergangsregelung geltende strukturelle Nettokreditaufnahme von maximal 0,35 % des BIP wurde bereits seit den Haushaltsabschlüssen ab dem Jahr 2012 unterschritten (vgl. Tabelle 2.5).

⁷² Im Einzelnen: Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2011, Bundestagsdrucksache 17/7600, Nr. 2.6.2.

⁷³ 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.

⁷⁴ Artikel 143d Absatz 1 Grundgesetz i. V. m. § 9 Absatz 2 Artikel 115-Gesetz.

⁷⁵ Zu den vom Bundesrechnungshof ermittelten niedrigeren Obergrenzen: vgl. Bemerkungen 2012, Bundestagsdrucksache 17/11330, Nr. 2.2.2.

Tabelle 2.5

Obergrenze für die strukturelle Nettokreditaufnahme (NKA)^a

Nr.	Haushalte 2011 bis 2022	2011 (Ist)	2012 (Ist)	2013 (Ist)	2014 (Ist)	2015 (Ist)	2016 (Ist)	2017 (Ist)	2018 (Soll)	2019 (HHE)	2020 (FPI)	2021 (FPI)	2022 (FPI)
		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	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	2.826	2.933	3.044	3.144	3.263	3.402	3.539	3.655
3	Maximal zulässige strukturelle NKA: (1)x(2)	45,6	39,4	33,2	26,6	18,6	10,3	10,7	11,0	11,4	11,9	12,4	12,8
4	Einbeziehung des Saldos der finanziellen Transaktionen	2,0	-7,4	-4,6	-2,4	1,9	0,6	-0,8	0,3	1,0	0,8	0,7	0,9
5	Einbeziehung der Konjunkturkomponente ^b	1,1	-6,4	-6,5	-5,9	-1,7	-0,4	2,1	4,2	6,4	4,0	1,5	0,0
6	Nach der Schuldenregel maximal zulässige NKA	42,5	53,2	44,4	34,9	18,4	10,0	9,3	6,5	4,0	7,1	10,1	11,9
7	NKA im Bundeshaushalt	17,3	22,5	22,1	0,0	0,0	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	-1,0	1,4	-0,9	2,9	3,3	1,6	0,7
9	Strukturelles Defizit: (8) + (4) + (5)	20,4	8,5	3,6	-7,5	-4,3	-0,8	2,7	3,6	10,2	8,1	3,8	1,6
10	in % des BIP	0,85	0,34	0,14	-0,27	-0,15	-0,03	0,09	0,11	0,31	0,24	0,11	0,04
11	Unterschreitung der maximal zulässigen NKA (= Sicherheits- abstand): (6)-(8)	25,2	30,9	29,6	34,1	22,8	11,0	7,9	7,4	1,2	3,8	8,5	11,2
12	Saldo Kontrollkonto ^d	25,2	56,1	85,7	119,8	0,0	11,0	18,9	18,9				
13	<u>Nachrichtlich:</u> Finanzierungssaldo Bundeshaushalt nach § 82 Nr. 2 c BHO ^e	-17,7	-22,8	-22,3	-0,3	11,8	6,2	5,0	-1,9	-5,3	-6,6	-8,6	1,0

Erläuterungen:

^a Rundungsdifferenzen möglich;

^b Basis für die Konjunkturkomponenten ab dem Haushalt 2019 ist die Frühjahrsprojektion 2018 der Bundesregierung.

^c Einbezogen werden die seit Inkrafttreten der Schuldenbremse (2011) neu errichteten Sondervermögen des Bundes; negative Werte stellen Finanzierungsüberschüsse dar; ab 2020: eigene Schätzung.

^d Der kumulierte Saldo wurde mit 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: Haushaltsrechnungen; Finanzplan 2018 bis 2022, Bundestagsdrucksache 19/3401, Tabelle 4 sowie eigene Berechnungen

Nach dem Haushaltsentwurf 2019 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 2,9 Mrd. Euro. Nach Einbeziehung der positiven Konjunkturkomponente (6,4 Mrd. Euro) sowie des Saldos der finanziellen Transaktionen (1,0 Mrd. Euro) beläuft sich das strukturelle Defizit auf 10,2 Mrd. Euro bzw. 0,31 % des BIP.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass – entsprechend seiner Empfehlung⁷⁶ – die für die Schuldenregel relevante Kreditaufnahme im Haushaltsplan vollständig ausgewiesen wird, d. h. unter Einbeziehung der geschätzten Finanzierungssalden der o. a. Sondervermögen. 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 liegen zwischen der haushaltsmäßigen Nettokreditaufnahme und der tatsächlichen (kassenmäßigen) Belastung des Bundeshaushalts oftmals mehrere Jahre (vgl. Nr. 2.1). Die Liste der im Kreditfinanzierungsplan (Teil IV des Gesamtplans) enthaltenen Korrekturbuchungen für Sondervermögen, Selbstbewirtschaftungsmittel und die „Asylrücklage“ wird immer länger und erschwert die Herleitung der Nettokreditaufnahme. Der Bundesrechnungshof wiederholt daher seine Empfehlung, Ausgaben nicht in Nebenhaushalte auszulagern, sondern im Kernhaushalt nach ihrer Fälligkeit (§ 11 Absatz 2 BHO), d. h. dem voraussichtlichen tatsächlichen Mittelbedarf, zu veranschlagen.

Nach dem Finanzplan sollen die kommenden Haushaltspläne bis zum Jahr 2022 ohne Nettokreditaufnahme ausgeglichen werden. Unter Einbeziehung der nach der Schuldenregel zu berücksichtigenden negativen Finanzierungssalden in den Sondervermögen ist allerdings mit – wenn auch niedrigen – Nettokreditaufnahmen zu rechnen. Die Konjunkturkomponenten fallen angesichts der günstigen gesamtwirtschaftlichen Vorausschätzungen vor allem in den Haushalten 2018 bis 2020 stark positiv aus. Dies führt zu deutlich höheren strukturellen Defiziten (vgl. Tabelle 2.5). So unterschreitet der Haushaltsentwurf 2019 die maximal zulässige Obergrenze von 0,35 % des BIP mit 1,2 Mrd. Euro nur knapp.

Nach dem Haushaltsentwurf 2019 wird der finanzstatistische Finanzierungssaldo negativ ausfallen (-5,3 Mrd. Euro). Er soll zu einem geringen Teil durch die Münzeinnahmen (0,3 Mrd. Euro) und im Übrigen durch die Aufnahme zusätzlicher Kredite (5,0 Mrd. Euro) abgedeckt werden. Letztere werden buchungsmäßig durch die Entnahme eines entsprechenden Betrags aus der Asyl-Rücklage ausgeglichen, also nicht als Nettokreditaufnahme im

⁷⁶ Bemerkungen 2015, Bundestagsdrucksache 18/6600 Nr. 2.2.1.

Rechenwerk der Schuldenregel ausgewiesen.⁷⁷ Nach dem Finanzplan sind insbesondere in den Folgehaushalten 2020 und 2021 ebenfalls Entnahmen aus der Asyl-Rücklage vorgesehen, um negative Finanzierungssalden auszugleichen.

Diese Rücklagenentnahmen erfordern die Aufnahme von Krediten zur Ausgabendeckung, korrespondierend zu den zwischenzeitlich erfolgten temporären Tilgungen. Rechnet man die absehbaren negativen Finanzierungssalden in den Sondervermögen hinzu, so beläuft sich allein die zum Haushaltsausgleich im Jahr 2019 erforderliche Kreditaufnahme auf rund 8 Mrd. Euro. In den Folgehaushalten dürften nach der Finanzplanung in den Haushalten 2020 und 2021 noch höhere Deckungskredite erforderlich werden, ehe die Rücklage verbraucht sein wird. Diese Konsequenz ist im Koalitionsvertrag überhaupt nicht behandelt worden. Wenn man aber von einem Bundeshaushalt bzw. Finanzplan „mit einer schwarzen Null“ redet, muss man diesen Tatbestand berücksichtigen.

Der Bundesrechnungshof wiederholt vor diesem Hintergrund seine Empfehlung, auf das Instrument der Asyl-Rücklage zu verzichten. Sie beeinträchtigt wichtige Haushaltsprinzipien wie die Jährlichkeit und die Transparenz nachhaltig. Zudem stehen die ergebniswirksame Anrechnung von Rücklagenzuführungen bzw. -entnahmen nicht im Einklang mit den EU-Haushaltsregeln. Es besteht theoretisch die Gefahr, dass bei einem umfangreichen Rückgriff auf Rücklagen trotz Einhaltung der nationalen Schuldenbremse die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspaktes nicht eingehalten werden.⁷⁸ Das BMF weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass das Rücklagenvolumen des Bundes deutlich geringer als der Sicherheitsbestand ist, der derzeit zu den europäischen Vorgaben für die Defizitobergrenze besteht. Zudem werde durch die Rücklagenbildung die Ausnutzung von Spielräumen für strukturelle Mehrausgaben verhindert.

⁷⁷ 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. Dies kann allerdings zum Konflikt mit den EU-Regeln führen – vgl. dazu Deutsche Bundesbank, Monatsbericht August 2016, Berichtsteile „Überblick“ (S. 10) und „Öffentliche Finanzen“ (S. 64-66).

⁷⁸ Auf diese Gefahr weist der unabhängige Beirat des Stabilitätsrates in seiner neunten Stellungnahme zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit nach § 51 Absatz 2 HGrG ausdrücklich hin, vgl. Bundestagsdrucksache 19/3355, S. 20-38; vgl. auch Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Februar 2017, Berichtsteil „Öffentliche Finanzen“, S. 66 Fn. 12 sowie Monatsbericht August 2017, Berichtsteil „Öffentliche Finanzen“, S. 66.

Dessen ungeachtet hält es der Bundesrechnungshof für zielführend, die Haushaltsüberschüsse zur Tilgung bestehender Schulden einzusetzen, z. B. des Investitions- und Tilgungsfonds. Dies wäre nicht zuletzt auch ein Beitrag im Sinne finanzwirtschaftlicher Nachhaltigkeit.⁷⁹

2.4 Top-Down-Verfahren und Eckwertebeschluss vom Mai 2018

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 i. d. R. 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 2. Mai 2018 beschloss das Bundeskabinett auf Vorschlag des BMF die Eckwerte zum Haushaltsentwurf 2019 und zum Finanzplan 2018 bis 2022. Sie dienten als Vorgabe für den am 6. Juli 2018 beschlossenen Haushaltsentwurf 2019 sowie den neuen Finanzplan. Die Grundlage für den Eckwertebeschluss bildet eine zu Jahresbeginn erstellte mittelfristige Projektion der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Jahreswirtschaftsbericht) sowie eine interne Schätzung zur Entwicklung der Steuereinnahmen.

2.4.1 Vergleich Eckwerte zum Finanzplan

Im weiteren Aufstellungsverfahren wurden die Haushaltseckwerte vor allem im Bereich der Steuereinnahmen aktualisiert. Hierbei flossen die Ergebnisse der Steuerschätzung vom 9. Mai 2018 sowie der Rentenschätzung ein.

Bei den Ausgaben halten sich die Veränderungen für den Haushaltsentwurf 2019 in engen Grenzen (vgl. Tabelle 2.6). In den Finanzplanungsjahren 2021 und 2022 beruht das höhere Volumen der Gesamtausgaben gegenüber den Eckwerten vor allem auf Aufstockungen der Einzelplanplafonds 06,

⁷⁹ Auch nach Einschätzung der Deutschen Bundesbank wäre es gemäß der Intention der Schuldenbremse naheliegend, die Flüchtlingsrücklage mit einer im Haushalt zu veranschlagenden Schuldentilgung aufzulösen: Monatsbericht August 2018, Berichtsteil „Öffentliche Finanzen“, S. 71.

11, 12 und 14. Es fand zum Teil auch eine Umschichtung von Ausgabeermächtigungen (z. B. aus dem Einzelplan 60 in die Facheinzelpläne) statt. Der Plafonds des Einzelplans 32 wurde ebenfalls deutlich verringert – durch entsprechende Herabsetzung der Zinsansätze.

Bei den Steuereinnahmen hat sich vor allem der Entwurf des Familienentlastungsgesetzes für die Jahre 2020 bis 2022 einnahmemindernd gegenüber dem Eckwertebeschluss ausgewirkt. Der Gesetzentwurf sieht u. a. eine Erhöhung des Kindergeldes und Kinderfreibetrags sowie Maßnahmen zum Ausgleich der kalten Progression vor.

Tabelle 2.6

Veränderungen gegenüber Eckwertebeschluss vom 2. Mai 2018

Haushaltsentwurf 2019/Finanzplan bis 2022	2019	2020	2021	2022
	in Mrd. Euro			
Ausgaben	356,8	363,2	369,3	375,5
Ausgaben nach Eckwertebeschluss	356,1	361,3	362,8	367,7
Abweichungen bei Ausgaben ^a	-0,7	-1,9	-6,5	-7,8
Steuereinnahmen	333,0	333,8	346,8	359,7
Steuereinnahmen nach Eckwertebeschluss	332,4	335,9	349,6	362,2
Abweichungen bei Steuereinnahmen ^a	0,6	-2,1	-2,8	-2,5
Nachrichtlich:				
Steuereinnahmen nach Steuerschätzung	334,8	341,4	354,7	367,7
Nachrichtlich:				
Abweichungen Finanzplan ggü. Steuerschätzung	-1,8	-7,6	-7,9	-8,0
Sonstige Einnahmen (einschl. Globale Mindereinnahmen und Rücklagenentnahmen)	23,8	29,4	22,5	15,8
Sonstige Einnahmen nach Eckwertebeschluss	23,7	25,4	13,2	5,5
Abweichungen bei sonstigen Einnahmen ^a	0,1	4,0	9,3	10,3
Nachrichtlich:				
Globale Mindereinnahmen im Finanzplan	-7,0	-6,5	-17,6	-14,8
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 zu den Vorzeichen in den Zeilen „Abweichungen“:

^a ohne Vorzeichen = Entlastung (= Minderausgaben und Mehreinnahmen)

Minuszeichen = Belastung (= Mehrausgaben und Mindereinnahmen)

Die Mehrbelastungen bei Ausgaben und Steuereinnahmen sind im Wesentlichen durch eine teilweise Auflösung von globalen Mindereinnahmen kompensiert worden. Dadurch steigen im Ergebnis die sonstigen Einnahmen gegenüber dem Eckwertebeschluss. Die jetzt noch in den Jahren 2021 und 2022 ausgebrachten globalen Mindereinnahmen dürften vor allem der Deckung der Mindereinnahmen infolge des vorgesehenen Abbaus des Solidaritätszuschlags dienen.

2.4.2 Spending Reviews

Erstmals im Aufstellungsverfahren zum Haushalt 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. Die folgenden Themen bzw. Politikbereiche sind in den Aufstellungsverfahren bislang behandelt worden:

- 2015/2016: „Förderung des Kombinierten Verkehrs“ und „Förderung der beruflichen Mobilität von ausbildungsinteressierten Jugendlichen aus Europa (MobiPro-EU);
- 2016/2017: „Wohnungswesen“ und „Förderprogramme im Bereich Energiewende und Klimaschutz“;
- 2017/2018: „Beschaffung standardisierter Massengüter“ und „Humanitäre Hilfe und Übergangshilfe einschließlich der Schnittstellen Krisenprävention, Krisenreaktion, Stabilisierung und Entwicklungszusammenarbeit“.

Das BMF veröffentlicht die Abschlussberichte mit Empfehlungen in seinen jährlichen Finanzberichten.⁸⁰ Die Ergebnisse fließen, soweit sie konkrete finanzielle Auswirkungen haben, in die Haushaltseckwerte ein. Da die Einsparung von Haushaltsmitteln bei den bisherigen Analysen nicht im Vordergrund stand, sind die konkreten finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der Empfehlungen überschaubar. Ungeachtet dessen hält der Bundesrechnungshof regelmäßige Haushaltsanalysen für einen zielführenden Ansatz, um die vom Gesetzgeber bereitgestellten Haushaltsmittel wirtschaftlich und effizient verwenden zu können. Sie können dazu beitragen, strategische Budgetziele unter Beachtung der Schuldengrenze frühzeitig festzulegen und ggf. mit den hierfür erforderlichen Konsolidierungsmaßnahmen zu verbinden.⁸¹

⁸⁰ Für Zyklus 2017/2018: Finanzbericht 2019, S. 85-104; dazu auch: 26. Subventionsbericht der Bundesregierung, Wirkungsorientierung und Spending Reviews im Bundeshaushalt, Tz. 134 (S. 52).

⁸¹ Auch die EU-Kommission befürwortet einen Ausbau der Analyse von Ausgabenprogrammen über Spending Reviews – „Quality of Finances: Spending Reviews for smarter expenditure Allocation in the Euro Area“ (Ref. Ares(2017)2819378 - 06/06/2017).

Sinnvoll ist, dass die Analysen auch die Einnahmenseite umfassen. Daher ist es zu begrüßen, dass für den Zyklus 2018/2019 eine Spending Review zum Themenbereich „Forderungsmanagement“ durchgeführt werden soll. Als Ziel benennt die Bundesregierung die Erarbeitung von allgemein gültigen Erfolgsfaktoren für ein leistungsfähiges, effektives und prozessorientiertes System der Forderungsbearbeitung. Der Bundesrechnungshof ist wie bei den bisher durchgeführten Spending Reviews gerne bereit, die Überprüfungen zu unterstützen, indem er z. B. vorhandene Prüfungserkenntnisse zur Verfügung stellt.

2.5 Ausgabenentwicklung und -struktur

2.5.1 Wesentliche Finanzkennzahlen

Die großen Ausgabenblöcke entfallen auf die Bereiche

- Soziales,
- Zinsen (vgl. dazu Nr. 2.5.5),
- Personal⁸² einschließlich Versorgung⁸³,
- Investitionen sowie
- militärische Beschaffungen.

(1) Mit den veranschlagten Sozialausgaben sollen im Wesentlichen die sozialen Sicherungssysteme unterstützt werden.⁸⁴ Hierzu gehören

- die Leistungen an die Rentenversicherung (vgl. Nr. 2.5.2),
- die Ausgaben für den Arbeitsmarkt (vgl. Nr. 2.5.3),
- die Zuschüsse an die Gesetzliche Krankenversicherung (vgl. Nr. 2.5.4) sowie
- weitere Sozialtransfers des Bundes bei der Familienförderung, der landwirtschaftlichen Sozialpolitik sowie der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.

⁸² Hierzu gehören vor allem – in der Reihenfolge des Volumens der Gesamtbezüge und -entgelte für aktives Personal (nach Haushaltsentwurf 2019): Soldatinnen und Soldaten, Beamtinnen und Beamte, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Beschäftigte) sowie Richterinnen und Richter.

⁸³ Hierzu gehören vor allem die Versorgungsbezüge für die in der vorhergehenden Fußnote genannten Gruppen (ohne Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer) sowie die pensionierten Beamtinnen und Beamten der ehemaligen Sondervermögen 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.

⁸⁴ Einen umfassenden Überblick über die Sozialleistungen in Deutschland gibt der Sozialbericht der Bundesregierung vom 3. August 2017, Bundestagsdrucksache 18/13260.

Nach dem Haushaltsentwurf 2019 sollen die Sozialausgaben von 173,0 Mrd. Euro (Soll 2018) auf 178,2 Mrd. Euro steigen (vgl. Tabelle 2.7). Dies beruht vor allem auf höheren Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung. 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 vollständig (100 % der laufenden Ausgaben des Kalenderjahres). Hierfür sind 7,1 Mrd. Euro im Haushaltsentwurf 2019 veranschlagt (2018: 5,9 Mrd. Euro). Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums sollen die Ausgaben auf 8,8 Mrd. Euro steigen.

Die sozialen Sicherungssysteme einschließlich der kommunalen Sozialhilfe werden seit Anfang der 1990er-Jahre vermehrt aus dem Bundeshaushalt finanziert. Sichtbarer Beleg hierfür ist das hohe Niveau der Sozialquote (Anteil der Sozialausgaben an den Gesamtausgaben). Trotz eines seit dem Haushalt 2013 relativ stabil bleibenden Anteils der Arbeitsmarktausgaben liegt sie fast durchgehend über 50 % (vgl. Tabelle 2.7). Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums ist mit einem Anstieg auf 51,6 % zu rechnen. Die Quote bewegt sich damit auf den bisherigen Spitzenwert von 53,8 % aus dem Haushaltsjahr 2010 zu, das von den Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise besonders getroffen war.

Tabelle 2.7

Wesentliche Ausgabenblöcke und Finanzkennzahlen

Jahr	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ausgaben													Ist	Soll	HHE	Finanzplan		
	in Mrd. Euro																	
Sozialausgaben ^b	133,1	134,5	139,8	140,4	147,7	163,4	155,3	153,9	145,7	148,8	153,6	160,6	168,8	173,0	178,2	183,6	188,5	193,7
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	86,8	90,9	94,0	98,1	102,0	105,9	110,0
- Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung					0,5	0,5	0,6	1,9	3,8	5,4	5,9	6,2	5,5	5,9	7,1	7,8	8,3	8,8
- Leistungen für Familie ^c	3,4	3,4	6,4	5,4	5,3	5,5	5,7	6,4	6,2	7,1	7,7	7,8	8,3	8,8	9,0	9,3	9,2	9,4
- 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	4,0	4,0	4,1	4,1	4,1
- 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	14,5	14,5
- Flüchtlingsintegration, Sprachförderung (Epl. 06.11)												0,8	1,8	1,6	1,5	1,3	1,3	1,3
- Arbeitsmarkt	37,9	39,5	42,8	42,9	44,3	49,5	41,6	39,5	32,7	32,5	33,9	34,6	37,6	36,7	36,4	37,0	37,7	38,1
darunter:																		
- 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	34,2	37,2	36,4	36,1	36,7	37,5	37,9
Zinsausgaben ^d	37,4	37,5	38,8	40,2	38,1	33,1	32,8	30,5	31,3	25,9	21,1	17,5	17,5	18,2	18,9	19,3	19,6	19,9
Personalausgaben	26,4	26,1	26,0	27,0	27,9	28,2	27,9	28,0	28,6	29,2	29,9	30,7	31,8	33,3	34,7	35,3	35,7	35,8
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	12,8	13,2	13,3	13,4	13,6	13,9
Militärisches Gerät ua. ^f	8,0	8,5	8,9	9,6	10,3	10,4	10,1	10,3	8,6	8,8	9,1	10,0	10,6	12,3	15,4	14,8	15,5	15,3
Investitionsausgaben ^g	23,8	22,7	26,2	24,3	27,1	26,1	25,4	36,3	33,5	29,3	29,6	33,2	34,0	39,8	37,9	37,9	37,9	37,9
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	46,3	50,2	54,5	56,7	57,5	58,1	58,3
Globale Mehrausgaben														0,3	2,8	2,4	1,5	1,8
Globale Minderausgaben														-0,9	-1,1	-1,1	-1,1	-1,1
Gesamtausgaben ohne Rücklagenzuführung ⁱ											299,3	310,9	325,7					
Zuführung an Rücklage											12,1	6,5	5,3					
Gesamtausgaben	259,8	261,0	270,4	282,3	292,3	303,7	296,2	306,8	307,8	295,5	311,4	317,4	331,0	343,6	356,8	363,2	369,3	375,5
Ausgabenquoten ^j	in %																	
Sozialquote	51,2	51,5	51,7	49,7	50,5	53,8	52,4	50,2	47,3	50,4	51,3	51,7	51,8	50,3	50,0	50,6	51,0	51,6
Zinsquote	14,4	14,4	14,3	14,2	13,1	10,9	11,1	9,9	10,2	8,8	7,0	5,6	5,4	5,3	5,3	5,3	5,3	5,3
Zins-/Sozialquote	65,6	65,9	66,1	64,0	63,6	64,7	63,5	60,1	57,5	59,1	58,4	57,3	57,2	55,6	55,3	55,9	56,3	56,9
Personalquote	10,2	10,0	9,6	9,6	9,5	9,3	9,4	9,1	9,3	9,9	10,0	9,9	9,8	9,7	9,7	9,7	9,7	9,5
Investitionsquote	9,2	8,7	9,7	8,6	9,3	8,6	8,6	11,8	10,9	9,9	9,9	10,7	10,4	11,6	10,6	10,4	10,3	10,1
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	55,6	54,6	53,8	53,5	55,0	54,3	53,8
Zinssteuerquote	19,7	18,4	16,9	16,8	16,7	14,6	13,2	11,9	12,0	9,6	7,5	6,1	5,7	5,7	5,7	5,8	5,7	5,5
Zins-/Sozialsteuerquote	89,6	84,4	77,7	75,5	81,6	86,9	75,8	72,0	68,1	64,5	62,0	61,6	60,2	59,5	59,2	60,8	60,0	59,4
Investitionsteuerquote	12,5	11,1	11,4	10,2	11,9	11,5	10,2	14,2	12,9	10,8	10,5	11,5	11,0	12,4	11,4	11,4	10,9	10,5

Erläuterungen:

- ^a Rundungsdifferenzen möglich.
- ^b Dazu gehören außer den in der Tabelle enthaltenen Positionen vor allem: Wohngeld, Unterhaltsvorschuss, Kriegsoferversorgung und -fürsorge.
- ^c Insbesondere Erziehungs- und Elterngeld, Kinderzuschlag, Kinderbetreuungsstättenausbau; Kindergeld wird seit 1996 (Reform Familienleistungsausgleich) nicht mehr als Ausgabe ausgewiesen, sondern als Mindereinnahme bei der Lohn- und Einkommensteuer berücksichtigt – 2017: 40,9 Mrd. Euro, davon Bundesanteil (42,5 %): 17,4 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 Obergruppe 55 des Gruppierungsplans: Militärische Beschaffungen, Materialerhaltung, Wehrforschung, wehrtechnische und sonstige militärische Entwicklung und Erprobung sowie militärische Anlagen.
- ^g 2012 bis 2014: einschließlich Kapitalzuführungen an den ESM (je 8,7 Mrd. Euro und 4,3 Mrd. Euro in 2014); 2015, 2016: einschließlich Zuweisung von 3,5 Mrd. Euro an Sondervermögen „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“; 2018: einschließlich Zuweisung an Sondervermögen „Digitalfonds“.
- ^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 2015: Weitere Aufstockung der Asyl-Rücklage aus Bundesanteil am Bundesbankgewinn um 0,7 Mrd. Euro.
- ^j 2015 bis 2017: Quoten bezogen auf Gesamtausgaben ohne Rücklagenzuführung.

Darüber hinaus unterstützt der Bund Sozialleistungen auf Länder- und kommunaler Ebene durch die Abgabe von Steueranteilen. So erhalten

die Kommunen ab dem Jahr 2018 jährlich 5,0 Mrd. Euro für die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung.⁸⁵ Der Bund gibt hierzu weitere Umsatzsteueranteile ab; daneben erhöht er seine Finanzierungsbeteiligung an den KdU. Im Ergebnis übernimmt der Bundeshaushalt weitere Lasten der Sozialhilfe, die nach der gesamtstaatlichen Auf- und Ausgabenverteilung grundsätzlich von Ländern und Kommunen zu tragen sind.⁸⁶

- (2) Der Anteil der Personalausgaben (einschließlich der Versorgungsleistungen) am Haushaltsvolumen liegt seit Jahren zwischen 9 % und 10 %. Mit Beginn der 19. Wahlperiode soll der im Koalitionsvertrag vorgesehene Personalaufwuchs umgesetzt werden. Der Haushaltsplan 2018 und der Haushaltsentwurf 2019 sehen daher deutliche Personalsteigerungen vor. Im Vordergrund steht die Stärkung des Personals für die innere Sicherheit und die Zollverwaltung. Die zusätzlichen Stellen sollen auch zur Umwandlung von sachgrundlos befristeten Beschäftigungsverhältnisse in reguläre genutzt werden. Mehrausgaben aufgrund von Stellenmehrungen bewegen sich im Rahmen der Steigerung der Gesamtausgaben. Die Personalquote bleibt daher stabil (2019: 9,7 %).

Das Stellensoll im zivilen Bereich steigt gegenüber dem Stellenbestand 2017 von 258 268 über 267 077 (2018) auf 273 396 (2019). Insgesamt liegt der Personalbestand immer noch um rund 28 % unter dem einigungsbedingten Personalhöchststand von 380 880 im Jahr 1992 (ohne die damaligen Sondervermögen Bahn und Post). Pauschale Stelleneinsparungen sind nicht vorgesehen. Die Stelleneinsparung aufgrund der Verlängerung der Wochenarbeitszeit für die Bundesbeamtinnen und -beamten war letztmalig im Haushalt 2014 enthalten.⁸⁷

- (3) 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. Diese

⁸⁵ Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen, BGBl. I S. 2755.

⁸⁶ Die Pflicht hierfür ergibt sich aus Artikel 83 i. V. m. Artikel 30 und dem in Artikel 104a Absatz 1 Grundgesetz verankerten Konnexitätsgrundsatz.

⁸⁷ 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.

Leistungen trägt der Bundeshaushalt über Zuweisungen und Zuschüsse an das Bundeseisenbahnvermögen und die Postbeamtenversorgungskasse. Rechnet man diese Ausgaben von 13,3 Mrd. Euro mit ein, belaufen sich die „personalbezogenen Ausgaben“ im Haushaltsentwurf 2019 auf 48,0 Mrd. Euro. Dies entspricht 13,5 % der Gesamtausgaben.

- (4) Für militärische Beschaffungen, Materialerhaltung, Wehrforschung, militärische Entwicklung und Erprobung sowie militärische Anlagen (Obergruppe 55) sind im Haushaltsentwurf 2019 Ausgaben von 15,4 Mrd. Euro vorgesehen. Sie liegen damit deutlich über den Ausgaben der letzten Jahre (vgl. Tabelle 2.7). Dieser geplante Anstieg ist angesichts der vorgesehenen Steigerung des Plafonds zum Einzelplan 14 auf 42,9 Mrd. Euro (2017: 37,0 Mrd. Euro; 2018: 38,5 Mrd. Euro) naheliegend (vgl. dazu Nr. 2.2.6). Allerdings gab es in den letzten Jahren bei den militärischen Beschaffungen erhebliche Minderausgaben im Haushaltsvollzug. Ob sich dieser Trend dreht, bleibt abzuwarten.
- (5) An Investitionsausgaben sieht der Haushaltsentwurf 37,9 Mrd. Euro vor. Der Vergleich zum Soll 2018 (39,8 Mrd. Euro) hat nur einen geringen Ausgewert, da das Investitionsvolumen 2018 durch die nicht etatreife Veranschlagung der investiven Zuweisungen an das Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“ (Digitalfonds) überzeichnet ist. Gegenüber dem Ist 2017 (34,0 Mrd. Euro) steigen die Investitionsausgaben immerhin um 3,9 Mrd. Euro (11,5 %). Im Finanzplanungszeitraum wird der Sollansatz 2019 (37,9 Mrd. Euro) durchgeschrieben, so dass die in den Haushalten 2018 und 2019 gestiegene Investitionsquote wieder zurückgeht. Aufgrund der Veranschlagung von Investitionen außerhalb des Kernhaushalts in diversen Sondervermögen ist eine Bewertung der Ausgabenentwicklung schwierig (vgl. Nr. 2.1.2). Hinzu kommt, dass der Bund die investiven Entflechtungsmittel von 3,1 Mrd. Euro ab dem Jahr 2020 den Ländern über die Abgabe von Umsatzsteueranteilen zur Verfügung stellt (vgl. Nr. 2.2.2).

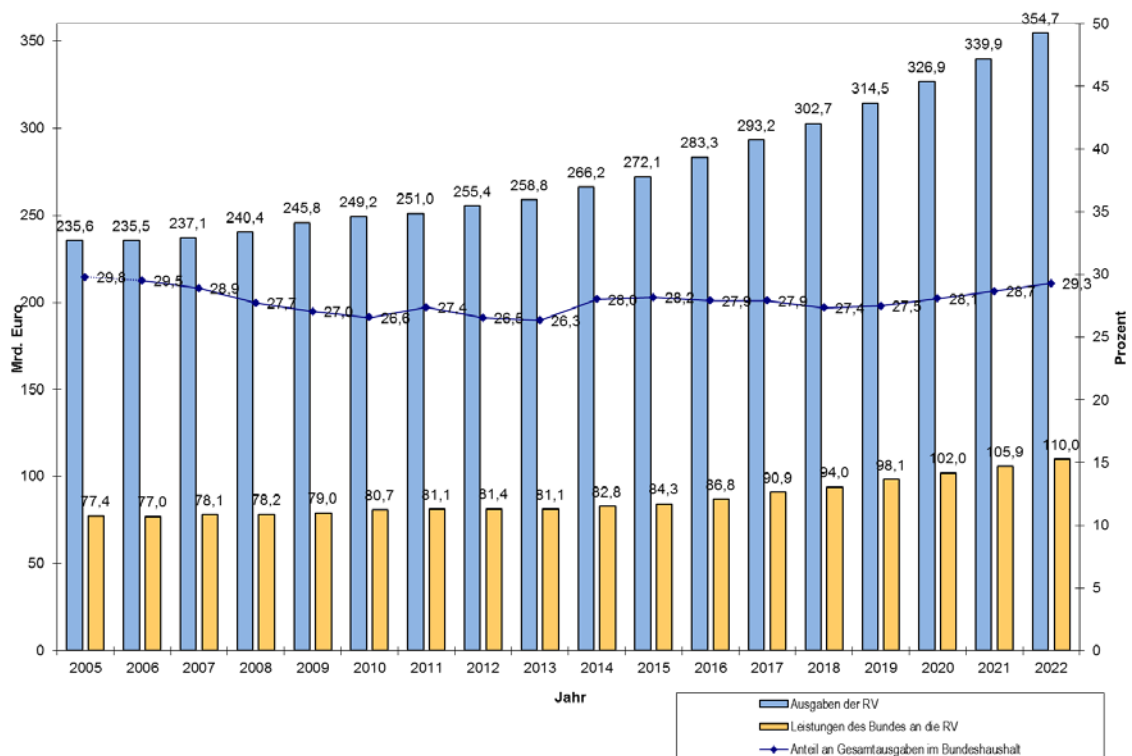
2.5.2 Bundesleistungen an die gesetzliche Rentenversicherung

Die Leistungen des Bundes an die gesetzliche Rentenversicherung (Rentenversicherung) stellen den mit Abstand größten Ausgabenposten im Bundes-

haushalt dar. Im Haushaltsentwurf 2019 sind 98,1 Mrd. Euro veranschlagt. Nach dem Finanzplan ist bereits im Jahr 2020 mit der Überschreitung der 100 Mrd. Euro-Schwelle zu rechnen.⁸⁸ Dies ist ein Jahr früher, als noch im alten Finanzplan vorgesehen war. Der Anteil der Unterstützungsleistungen für die Rentenversicherung aus dem Bundeshaushalt wird trotz der expansiven Entwicklung der Gesamtausgaben bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums ebenfalls wachsen – auf 29,3 % des Haushaltsvolumens (vgl. Abbildung 2.3).

Abbildung 2.3

Ausgaben im Bundeshaushalt zugunsten der Rentenversicherung



Der Anstieg der Bundesleistungen an die Rentenversicherung beruht teilweise darauf, dass einige Rentenversicherungsleistungen ausgeweitet wurden. Die Beitragseinnahmen in der Rentenversicherung haben mit dieser Ausgabenentwicklung nicht Schritt gehalten. Vor diesem Hintergrund stellt der Bund durch seine Zuschüsse die allgemeine Leistungsfähigkeit der Rentenversicherungsträger sicher.

⁸⁸ 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.

Die Bundesleistungen setzen sich aus einer Reihe von Zuschüssen, Beteiligungen, Beiträgen und Erstattungen des Bundes zusammen (vgl. Tabelle 2.8). 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

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

Tabelle 2.8

Rentenversicherungsleistungen des Bundes^a

	2017	2018	2019
Leistungen an die Rentenversicherung (Kap. 1102 Tgr. 01)	in Mrd. Euro		
Zuschuss an die allgemeine Rentenversicherung	34,4	35,0	36,4
Zuschuss an die allgemeine Rentenversicherung im Beitrittsgebiet	9,4	9,6	9,9
Zusätzlicher Zuschuss (seit 1998) an die allgemeine Rentenversicherung zur Finanzierung nicht beitragsgedeckter Leistungen sowie zur Senkung des Beitragssatzes ^b	24,0	24,9	26,1
Beitragszahlungen für Kindererziehungszeiten (ab 1. Juni 1999)	13,2	14,3	15,4
Beteiligung an der knappschaftlichen Rentenversicherung	5,2	5,3	5,3
Zuschüsse zu RV-Beiträgen der in Werkstätten und Integrationsprojekten beschäftigten behinderten Menschen	1,3	1,3	1,4
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)	3,3	3,4	3,5
Sonstiges	0,2	0,2	0,2
Insgesamt	90,9	94,0	98,1

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.

Für die Berechnung der anderen Leistungen gelten gesonderte Regelungen. Sie sind zum Teil nicht an die Bruttolohnentwicklung, sondern an andere Richtgrößen gekoppelt, z. B. an die jährliche Veränderungsrate des Auf-

kommens der Steuern vom Umsatz (zusätzlicher Bundeszuschuss) oder an den Saldo der Einnahmen und Ausgaben (Beteiligung in der knappschaftlichen Rentenversicherung als Defizithaftung).

Im letzten Jahrzehnt wurden verschiedene Rentenreformen⁸⁹ durchgeführt, die insbesondere darauf abzielten, die Beiträge zu stabilisieren und die Ausgaben der Rentenversicherung zu begrenzen.⁹⁰ Durch das Haushaltsbegleitgesetz 2013 wurde der Bundeszuschuss zur allgemeinen Rentenversicherung um 1,0 Mrd. Euro im Jahr 2013 und um jeweils 1,25 Mrd. Euro in den Jahren 2014 bis 2016 gekürzt.

Zu Mehrausgaben in der Rentenversicherung führen demgegenüber vor allem folgende Maßnahmen aus der letzten (18.) Wahlperiode:

- Das Rentenpaket, das im *Gesetz über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung* vom 23. Juni 2014 normiert wurde.⁹¹ Aus dem Rentenpaket des Jahres 2014 belasten vor allem die sogenannte Mütterrente und – in geringerem Umfang – die abschlagsfreie Rente ab 63 die Rentenkassen. Die für den Zeitraum 2015 bis 2030 ausgewiesenen Mehrausgaben belaufen sich auf jährlich 9,0 bis 11,0 Mrd. Euro.
- Das *Gesetz über den Abschluss der Rentenüberleitung* vom 17. Juli 2017.⁹² Es bewirkt, dass ab Mitte 2024 in der gesetzlichen Rentenversicherung in Ost und West ein einheitlicher gesamtdeutscher aktueller Rentenwert und ab dem Jahr 2025 einheitliche gesamtdeutsche Rechengrößen (Durchschnittsentgelt, Bezugsgröße und Beitragsbemessungsgrenze) gelten.

Hinzu kommen die Leistungsverbesserungen und -ausweitungen aus dem Entwurf des *Gesetzes über Leistungsverbesserungen und Stabilisierung in der gesetzlichen Rentenversicherung*. Im Finanzplanungszeitraum wird hier

⁸⁹ 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.

⁹⁰ Im Einzelnen: Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2011, Bundestagsdrucksache 17/7600 Nr. 2.4.3.

⁹¹ RV-Leistungsverbesserungsgesetz, BGBl. I S. 787.

⁹² Rentenüberleitungs-Abschlussgesetz, BGBl. I S. 2575.

vor allem die Mütterrente II zu Mehrbelastungen in der Rentenversicherung führen (vgl. Nr. 2.2.1). Mit der Forderung, diese versicherungsfremde Leistung vollständig aus dem Bundeshaushalt zu finanzieren, ist zu rechnen.⁹³

2.5.3 Ausgaben für den Arbeitsmarkt

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

- Im Bundeshaushalt 2017 lagen die Arbeitsmarktausgaben bei 37,6 Mrd. Euro (2016: 34,6 Mrd. Euro).
- Die Ausgaben der Bundesagentur im Haushaltsjahr 2017 beliefen sich auf 31,9 Mrd. Euro (2016: 30,9 Mrd. Euro).⁹⁴ Die Einnahmen betrugen 37,8 Mrd. Euro (2016: 36,4 Mrd. Euro).⁹⁵ Die Allgemeine Rücklage erhöhte sich um 5,8 Mrd. Euro⁹⁶ auf 17,2 Mrd. Euro (2016: 11,5 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.

2.5.3.1 Bundesagentur für Arbeit

Die Rahmenbedingungen für den Arbeitsmarkt werden auf Basis der Frühjahrsprognose besser eingeschätzt als im Herbst 2017. Für das Jahr 2018 rechnet die Bundesregierung mit einem Rückgang auf 2,33 Millionen Arbeitslose. Bis zum Jahr 2022 soll sich die Arbeitslosigkeit auf ein Niveau von rund 2,2 Millionen Personen weiter verringern. Die Beschäftigung soll steigen: Die Zahl der Erwerbstätigen soll bis 2022 auf etwa 45,5 Millionen anwachsen.

⁹³ Der Sozialbeirat hat bereits in seinem Gutachten zum Rentenversicherungsbericht 2017 an seine Forderung erinnert, die Mütterrenten aus Steuermitteln zu finanzieren, vgl. Bundestagsdrucksache 19/140, S. 86.

⁹⁴ Einschließlich der Verwaltungskosten für Aufgaben nach dem SGB II, die aus dem Bundeshaushalt erstattet werden.

⁹⁵ Insbesondere Beitragseinnahmen (2016: 31,2 Mrd. Euro) sowie Beteiligungen, Zuschüsse und Erstattungen aus dem Bundeshaushalt.

⁹⁶ Mit einem Teil des Überschusses der Einnahmen über die Ausgaben wurden die umlagefinanzierten Rücklagen für Insolvenzgeld und Winterbeschäftigungsförderung verstärkt.

Die gute Arbeitsmarktsituation wirkt sich auf den Haushalt der Bundesagentur positiv aus. Die Finanzeinschätzung der Bundesagentur vom Mai 2018 auf Grundlage der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung legt als Beitragsatz zur Arbeitslosenversicherung 3,0 % zugrunde. Danach könnte sich die allgemeine Rücklage bei anhaltend guten Rahmenbedingungen bis zum Ende 2022 auf 53,0 Mrd. Euro erhöhen. Im Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Chancen für Qualifizierung und für mehr Schutz in der Arbeitslosenversicherung ist u. a. vorgesehen, den Beitragssatz zur Arbeitsförderung ab Anfang 2019 um 0,5 Prozentpunkte auf 2,5 % zu senken – davon 0,4 Prozentpunkte unbefristet durch Gesetz sowie 0,1 Prozentpunkte befristet (2019 bis 2022) durch Verordnung der Bundesregierung.⁹⁷ Die gesetzliche Senkung wird nach Schätzung der Bundesregierung zu Beitragsminderungen von rund 4,7 Mrd. Euro (2019) bis 5,1 Mrd. Euro (2022) führen. Der weitere Zehntelpunkt dürfte rund 1,2 Mrd. Euro jährliche Mindereinnahmen verursachen.

2.5.3.2 Bundeshaushalt

Die Arbeitsmarktausgaben im Bundeshaushalt bestehen im Wesentlichen aus den Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Kapitel 1101 Tgr. 01). Hierzu gehören das 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.

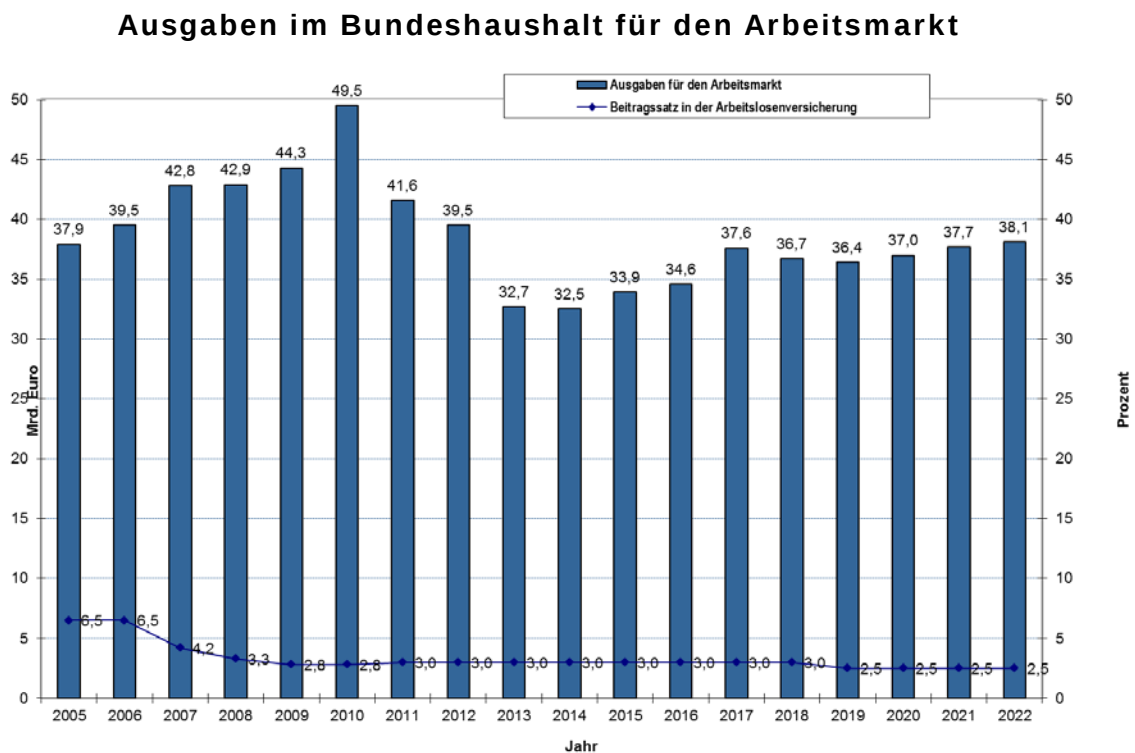
Die Ausgaben für den Arbeitsmarkt lagen im Haushaltsergebnis 2017 mit 37,6 Mrd. Euro zwar über dem Vorjahr (2016: 34,6 Mrd. Euro), aber deutlich unter ihrem Höchststand von 49,5 Mrd. Euro im Jahr 2010. Auf die geplanten Ausgaben in den kommenden Haushalten wirkt sich die positive Einschätzung der Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung dämpfend aus. So sind im Haushaltsentwurf 2019 für die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende 36,1 Mrd. Euro veranschlagt. Dies stellt einen Rückgang gegenüber dem Soll 2018 (36,4 Mrd. Euro) und dem Ist 2017 (37,2 Mrd. Euro) dar. Den Mehrausgaben bei den Leistungen zur Eingliederung

⁹⁷ Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Chancen für Qualifizierung und für mehr Schutz in der Arbeitslosenversicherung (Qualifizierungschancengesetz), Bundesratsdrucksache 467/18.

rung in Arbeit stehen Entlastungen vor allem bei der Beteiligung des Bundes an den Kosten für Unterkunft und Heizung gegenüber.

Mittelfristig rechnet die Bundesregierung nur mit einem geringen Ausgaben-
aufwuchs: Die Arbeitsmarktausgaben sollen bis zum Jahr 2022 auf
38,1 Mrd. Euro steigen. Davon entfallen 37,9 Mrd. Euro auf die Grundsiche-
rung für Arbeitssuchende (vgl. Tabelle 2.7 und Abbildung 2.4). Dabei wird
berücksichtigt, dass ein Großteil der Asylsuchenden und Flüchtlinge sich für
längere Zeit in Förderungsmaßnahmen befindet und somit zurzeit noch
nicht als arbeitslos registriert wird. Nach Einschätzung des Bundesrech-
nungshofes dürfte der maßvolle Anstieg der Arbeitsmarktausgaben nur zu
realisieren sein, wenn es gelingt, die schutzberechtigten Flüchtlinge nach
Abschluss der Integrationsmaßnahmen ohne größere Reibungsverluste in
den ersten Arbeitsmarkt einzugliedern.

Abbildung 2.4



2.5.4 Leistungen an die Gesetzliche Krankenversicherung

Die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) bildet mit ihrem Finanzvolumen nach der Rentenversicherung die finanziell bedeutsamste Säule im System der sozialen Sicherung. Im Jahr 2017 waren in der GKV 72,4 Millionen Personen als Mitglieder oder Angehörige versichert.⁹⁸ Die Ausgaben stiegen auf 230,4 Mrd. Euro. Die Einnahmen betrugen 233,9 Mrd. Euro. Daraus ergibt sich ein Überschuss von 3,5 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 2.10).

In den letzten zehn Jahren (2008 bis 2017) stiegen die Ausgaben der GKV jahresdurchschnittlich um 4,1 %.⁹⁹ 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 Wirtschaftswachstum¹⁰⁰: Dieses lag im gleichen Zeitraum jahresdurchschnittlich bei 2,7 %. Auch die Gesamtausgaben des Bundeshaushalts stiegen mit jährlich 1,9 % in geringerem Maße als die GKV-Ausgaben.

Größter Posten innerhalb der GKV-Ausgaben waren im Jahr 2017 mit 74,1 Mrd. Euro erneut die Ausgaben für Krankenhausbehandlungen. Danach folgten die Aufwendungen für ärztliche Behandlungen mit 38,1 Mrd. Euro sowie für Arzneimittel mit 37,7 Mrd. Euro. Letztere verzeichneten gegenüber dem Vorjahr einen Anstieg von 3,9 %, nachdem sie sich bereits in den Jahren 2014 bis 2016 um insgesamt fast 21 % erhöht hatten. Für zahnärztliche Behandlungen (einschließlich Zahnersatz) wurden 14,1 Mrd. Euro verausgabt. Die Netto-Verwaltungskosten betrugen 10,9 Mrd. Euro (-1,1 % gegenüber 2016).

⁹⁸ Davon 56,3 Millionen GKV Mitglieder und 16,1 Millionen beitragsfrei gestellte GKV-Versicherte (mit-versicherte Familienangehörige und Kinder).

⁹⁹ Der Ausgabenanstieg je Versicherten ist etwas niedriger, da die Versichertenzahlen in der GKV gestiegen sind.

¹⁰⁰ Die gesamtstaatliche Wirtschaftsleistung unter Einbeziehung der Preissteigerung.

Tabelle 2.9

Ausgaben und Einnahmen der GKV sowie Bundeszuschüsse^a

Jahr	Ausgaben der GKV	Veränderung gegenüber Vorjahr	Einnahmen der GKV	Saldo der Einnahmen und Ausgaben ^b	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	222,7	4,2	224,4	1,6	14,0
2017	230,4	3,4	233,9	3,5	14,5
2018					14,5
2019					14,5
2020					14,5
2021					14,5
2022					14,5
durchschnittlicher jährlicher Anstieg (2008-2017)	7,0	4,1	7,1		
Summe Zuschüsse (2008-2017)					116,7
Summe Zuschüsse (2018-2022)					72,5

Erläuterungen: ^a Rundungsdifferenzen möglich

^b ohne Korrektur der Salden aus dem Risikostrukturausgleich.

Quelle: Kennzahlen für die Gesetzliche Krankenversicherung (KF18Bund), Stand: Juni 2018.

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 einzelnen Krankenkassen betraute Gesundheitsfonds wies Anfang 2018 eine gegenüber dem Vorjahr unveränderte Liquiditätsreserve von 9,1 Mrd. Euro aus. Die Krankenkassen hatten zum Jahresende 2017 Finanzreserven von 19,2 Mrd. Euro (2016: 15,9 Mrd. Euro). Das Finanzpolster in der GKV umfasst damit insgesamt über 28 Mrd. Euro. Es ist gegenüber dem Vorjahr nochmals merklich gestiegen (2016: 25,0 Mrd. Euro).

Gemäß § 221 Absatz 1 SGB V erhalten die Krankenkassen zur pauschalen Abgeltung ihrer Aufwendungen für versicherungsfremde Leistungen seit dem Jahr 2004 in steigendem Umfang Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt. Diese haben sich im Zehnjahreszeitraum 2008 bis 2017 auf 116,7 Mrd. Euro summiert (vgl. Tabelle 2.9). Die gesetzlichen Vorgaben für die Höhe des Bundeszuschusses sind mehrfach geändert worden. Seit dem Jahr 2017 ist der Zuschuss auf 14,5 Mrd. Euro festgeschrieben. Für die Jahre 2018 bis 2022 sind damit 72,5 Mrd. Euro zugunsten der GKV vorgesehen (vgl. Tabelle 2.9). Dem jährlichen Zuweisungsbetrag von 14,5 Mrd. Euro liegt keine nachvollziehbare Berechnung der versicherungsfremden Leistungen innerhalb der GKV zugrunde. Bezieht man die Beitragsfreiheit der mitversicherten Familienangehörigen mit ein, so deckt der Bundeszuschuss allenfalls einen Teil dieser Leistungen ab.¹⁰¹

Derzeit wirken sich die gute Lohn- und Beschäftigungsentwicklung, die Rentensteigerungen sowie der Bundeszuschuss positiv auf die Einnahmensituation und damit auf das Finanzergebnis der GKV aus. Langfristig gesehen dürften ihre Ausgaben nicht zuletzt aufgrund der demografischen Entwicklung deutlich steigen. Hier stehen vor allem die großen Kostenverursacher, die stationäre und ambulante ärztliche Versorgung sowie die Arzneimittelaufwendungen im Fokus. Ob der zu erwartende Anstieg dauerhaft durch die vorhandenen Reserven und die Beitragseinnahmen aufgefangen werden kann, ist fraglich. Der Finanzierungsdruck auf den Bundeshaushalt dürfte dann zunehmen, zumal die oben beschriebene hohe versicherungsuntypische Umverteilung derzeit überwiegend von den Beitragszahlern getragen wird.

2.5.5 Zinsausgaben

Im Haushaltsentwurf 2019 sind für Zinsausgaben 18,9 Mrd. Euro veranschlagt. Dieser Ansatz liegt damit um 0,7 Mrd. Euro über dem Soll 2018 (18,2 Mrd. Euro) und 1,4 Mrd. Euro über dem Ist 2017 (17,5 Mrd. Euro). Dem Aufwuchs liegt keine Zinswende zugrunde. Er beruht darauf, dass ge-

¹⁰¹ Die Höhe der versicherungsfremden Leistungen in der GKV wird auf bis zu 45 Mrd. Euro/Jahr geschätzt, vgl. im Einzelnen: Dokumentation des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages vom 16. September 2016 „Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Krankenversicherung sowie in der Sozialen Pflegeversicherung“ (WD 9 - 3000 - 051/16); die Einstufung der beitragsfreien Mitversicherung als „versicherungsfremd“ ist allerdings nicht unumstritten.

genüber den im Haushaltsplan 2018 veranschlagten Agio-Einnahmen von 1,7 Mrd. Euro im Haushaltsentwurf 2019 Disagio-Ausgaben von 1,1 Mrd. Euro vorgesehen sind.¹⁰² Dies entspricht einer Mehrbelastung bei den Zinsen von 2,8 Mrd. Euro. Die Zinserwartungen gehen danach also leicht nach oben.

Im Zeitraum 2014 bis 2018 (2018: Sollwert) beliefen sich die Agio-Einnahmen im Rahmen der Wertpapieremissionen auf insgesamt 17,0 Mrd. Euro. Hauptgründe hierfür waren die seit Jahren sinkenden Zinsen und das historisch niedrige Zinsniveau. Diese beiden Faktoren wirken sich wie folgt aus:

- Der Bund begibt Bundeswertpapiere häufig in mehreren Tranchen, um für das jeweilige Wertpapier ein möglichst hohes Gesamtvolumen zu erreichen und so eine gute Handelbarkeit zu gewährleisten. In einem Marktumfeld mit sinkenden Zinsen erzielt der Bund bei Folgeemissionen (Aufstockungen) eines Wertpapiers – insbesondere bei Anleihen mit langer Laufzeit – regelmäßig hohe Agio-Einnahmen. Diese Einnahmen fließen dem Bundeshaushalt im Emissionsjahr zu. Als Ausgleich dafür muss der Bund über die Laufzeit der Anleihe hinweg höhere Zinsen zahlen. Beide Effekte heben sich über die Gesamtlaufzeit des emittierten Wertpapiers auf.
- In Zeiten von negativen Marktrenditen können Bundeswertpapiere nicht mit einem negativen Zinskupon ausgestattet werden. Denn dies hätte zur Folge, dass der Bund zum jeweiligen Zinstermin von allen Anleihebesitzern die an ihn zu zahlenden – negativen – Zinsen einziehen müsste. Das wäre praktisch nicht umsetzbar.¹⁰³

Hohe Agio-Einnahmen sind finanzwirtschaftlich nicht unproblematisch, da sie dem Bundeshaushalt im Emissionsjahr zufließen und die Zinsausgaben ausschließlich in diesem Haushaltsjahr verringern. Sie werden haushalterisch nicht auf die Laufzeit der jeweiligen Anleihe verteilt. Die Folge dieser Agio-Einnahmen sind dann entsprechende Zinsmehrbelastungen in den

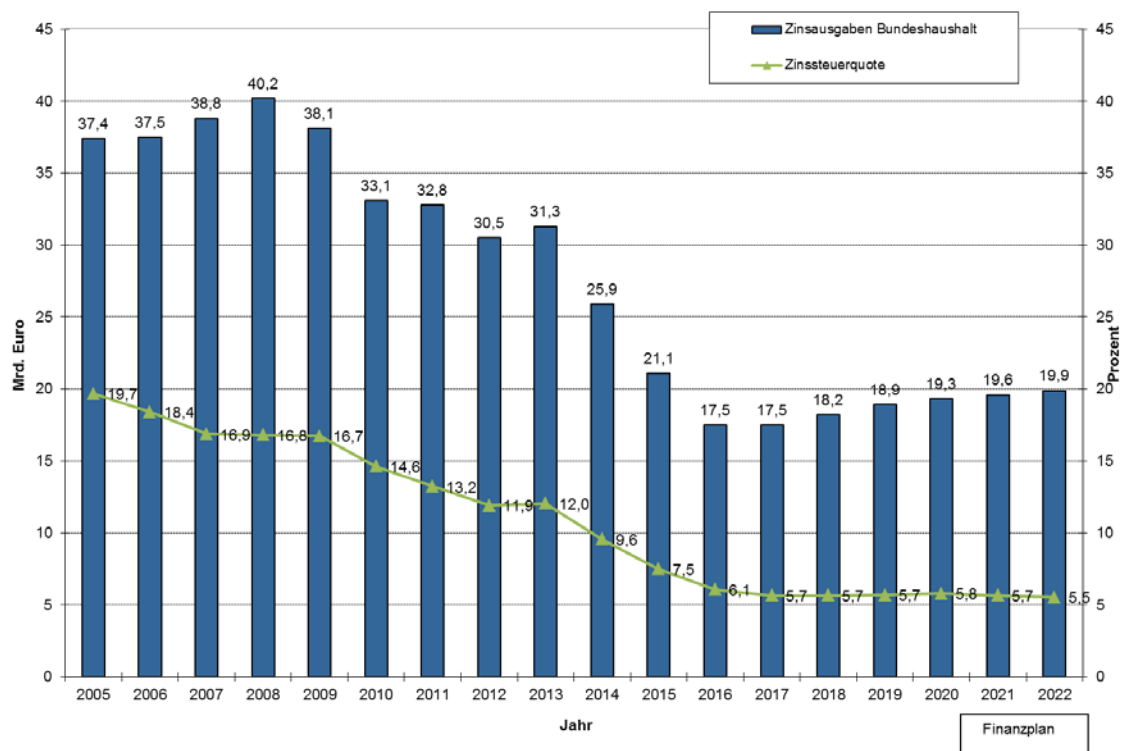
¹⁰² Haushaltsstelle: Kapitel 3205 Titel 575 09 mit der Zweckbestimmung: „Disagio auf Bundesanleihen, Bundesobligationen, Bundesschatzanweisungen, unverzinsliche Schatzanweisungen und Darlehen“; Agio-Einnahmen werden als Minusausgaben veranschlagt bzw. verbucht.

¹⁰³ Dazu: Bericht des BMF über die Kreditaufnahme des Bundes im Jahr 2017, S. 31-40.

kommenden Haushaltsjahren.¹⁰⁴ Das BMF weist zwar zu Recht darauf hin, dass diese Veranschlagung in einem kameralen Haushalt systemkonform ist. Der Bundesrechnungshof regt gleichwohl im Interesse einer transparenten Darstellung der Haushaltsbe- und entlastungen an, Agien und Disagien generell über die Laufzeit der jeweiligen Anleihen zu verteilen.¹⁰⁵ Eine solche periodengerechte Verbuchung würde einer nachhaltigen Finanzwirtschaft entsprechen. Sie wird bereits seit Jahren bei den inflationsindexierten Anleihen mit Hilfe eines Sondervermögens erfolgreich praktiziert. Für Agien und Disagien wäre die Errichtung eines weiteren Sondervermögens im Gegensatz zu den unter Nr. 2.1.2 aufgeführten Nebenhaushalten finanzwirtschaftlich zielführend.

Abbildung 2.5

Entwicklung der Zinsausgaben und Zinssteuerquote



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

Für den Finanzplanungszeitraum unterstellt die Bundesregierung einen geringen Anstieg der Zinsausgaben auf 19,9 Mrd. Euro im Jahr 2022 (vgl. Ab-

¹⁰⁴ Dazu im Einzelnen: Bericht des BMF über die Kreditaufnahme des Bundes im Jahr 2017, a. a. O.

¹⁰⁵ So auch: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juli 2017, „Zur Entwicklung der staatlichen Zinsausgaben in Deutschland und anderen Ländern des Euroraums“ (Kasten auf S. 46-47); Beispiel für Verteilung: Bericht des BMF über die Kreditaufnahme des Bundes im Jahr 2017, Tabelle 11 auf S. 35.

bildung 2.5). Das gegenwärtig niedrige Zinsniveau für Bundeswertpapiere dürfte sich in den nächsten Monaten allenfalls geringfügig erhöhen. Der Bund profitiert im Finanzplanungszeitraum nach wie vor stark von den Kupon aus der Niedrigzinsphase.

Ungeachtet der leicht steigenden Zinsausgaben bildet dieser Block das einzige nennenswerte „Entlastungsreservoir“ auf der Ausgabenseite. So unterschreiten die Zinsansätze im Haushalt 2018 die Annahmen aus früheren Finanzplänen um 16,2 Mrd. Euro und im Haushaltsentwurf 2019 um 6,9 Mrd. Euro. Allerdings wird das „Absenkungspotenzial“ immer kleiner, da in den Finanzplänen der letzten Jahre die Ansätze für Zinsausgaben bereits erheblich abgesenkt worden sind. Insgesamt bleibt die planerische Entlastung hoch: Bei der Fortschreibung der letzten sieben Finanzpläne wurden die Zinsausgabenansätze für die Haushaltsjahre 2014 bis 2021 (18. Wahlperiode und bisheriger Finanzplanungszeitraum bis 2021) im Vergleich zu den früheren Planungen um insgesamt fast 117 Mrd. Euro unterschritten (vgl. Tabelle 2.10). Die im Vergleich zu früheren Haushaltsjahren (vgl. Abbildung 2.5) stark rückläufigen Zinsansätze tragen neben den Steuermehreinnahmen maßgeblich zu den günstigen Eckwerten des Bundeshaushalts auf der Ausgabenseite bei. Mehrausgaben in den Facheinzelplänen (vgl. Tabelle 2.1) können dadurch ohne Konsolidierungsmaßnahmen an anderer Stelle geschultert werden.

Tabelle 2.10

Zinsausgabenentlastungen im Bundeshaushalt

Zinsausgaben	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2014-2021
	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				
Ist 2016, Soll 2017, Finanzplan bis 2020			17,5	18,5	19,2	19,3	21,9			
Ist 2017, Soll 2018, Finanzplan bis 2021				17,5	18,2	20,2	20,6	21,7		
Haushaltsentwurf 2019, Finanzplan bis 2022						18,9	19,3	19,6	19,9	
Absenkung gegenüber Fpl. 15	20,1	28,0								
Absenkung gegenüber Fpl. 16	8,5	16,3	23,7							
Absenkung gegenüber Fpl. 17	1,8	10,2	15,0	15,7						
Absenkung gegenüber Fpl. 18		0,2	12,5	13,3	16,2					
Absenkung gegenüber Fpl. 19			6,3	3,9	7,4	8,3				
Absenkung gegenüber Fpl. 20				1,0	1,0	0,4	2,6			
Absenkung gegenüber Fpl. 21						1,3	1,3	2,1		
Entlastungen gegenüber früheren Finanzplänen	20,1	28,0	23,7	15,7	16,2	8,3	2,6	2,1		116,7

Bei einer Rückschau auf die Jahre seit der Wirtschafts- und Finanzkrise (2008) erreichen die Zinsentlastungen nach Berechnungen der Deutschen Bundesbank noch größere Dimensionen: Für den Zeitraum von 2008 bis 2016 hat sie für die deutschen öffentlichen Haushalte ein Entlastungsvolumen in der Größenordnung von 240 Mrd. Euro ermittelt. Allein für den Bund beträgt danach die kumulierte Ersparnis (2008 bis 2016) rund 155 Mrd. Euro.¹⁰⁶

Das BMF sieht die Ausführungen kritisch. Sie könnten zu dem Schluss verleiten, der Bund habe Zinsersparnisse in entsprechender Höhe erzielt, obwohl es sich nur um Planungsdifferenzen handele. Ähnliches gelte für die Berechnungen der Bundesbank, die eine fiktive Zinsausgabenentwicklung zugrunde legten.

¹⁰⁶ Dazu im Einzelnen mit Erläuterung der Berechnungsmethode: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juli 2017, „Zur Entwicklung der staatlichen Zinsausgaben in Deutschland und anderen Ländern des Euroraums“ (S. 41-43).

Der Bundesrechnungshof hält seine Ableitungen für durchaus aussagekräftig, um die erheblichen Entlastungen bei den Zinsausgaben im Prozess der rollierenden Finanzplanung zu verdeutlichen.

Der Bund profitiert unverändert davon, dass sich die Refinanzierungsbedingungen auf niedrigem Niveau bewegen:

- Die Zinskostensätze des Bruttokreditbedarfs des Bundeshaushalts und seiner Sondervermögen lag im Jahr 2017 mit 0,51 % zwar etwas über dem Vorjahr (2016: 0,3 %), im Langfristvergleich aber immer noch deutlich unter dem Niveau früherer Jahre.¹⁰⁷
- Die Zinskostensätze der gesamten Verschuldung des Bundes, die durch die Zinskostensätze des Bruttokreditbedarfs und die Tilgungen von durch Fälligkeit aus dem Schuldenportfolio ausscheidenden (noch relativ hoch verzinslichen) Altkrediten beeinflusst werden, haben sich im Jahr 2017 auf 1,8 % verringert (2016: 1,9 %). Auch hier zeigt der Trend seit mehr als 15 Jahren nach unten.¹⁰⁸

Mit dem angekündigten allmählichen Ausstieg der Europäischen Zentralbank aus dem Ankaufprogramm von Staatsanleihen der EU-Mitgliedsländer könnte sich nach Einschätzung von Fachleuten das historisch niedrige Zinsniveau zumindest auf mittelfristige Sicht normalisieren. Vor diesem Hintergrund erscheint es finanzwirtschaftlich naheliegend, dass der Bund die niedrigen Marktzinsen, die infolge der EZB-Geldmarktpolitik entstanden sind, für eine nachhaltige Senkung der Zinsausgaben im Bundeshaushalt nutzt, um mehr langfristige Papiere zu emittieren. Dementsprechend sind die Zinsbindungsfristen des Bundes aufgrund längerer Laufzeiten der Neuemissionen und entsprechender Gestaltung der Zins-Swap-Geschäfte¹⁰⁹ in den letzten Jahren angestiegen – im Jahr 2017 auf 6,79 Jahre.¹¹⁰ Gleichwohl drohen im Falle eines nachhaltigen Anstiegs des Zinsniveaus spürbare Zusatzausgaben bei den Zinsen, da die jährlichen Bruttokreditaufnahmen im Finanzplanungszeitraum hoch bleiben; sie erreichen durchschnittlich 175 Mrd. Euro (vgl. Nr. 2.7.2).

¹⁰⁷ Bericht des BMF über die Kreditaufnahme des Bundes im Jahr 2017, Tabelle 12 und Abbildung 12.

¹⁰⁸ Bericht des BMF über die Kreditaufnahme des Bundes im Jahr 2017, Tabelle 13.

¹⁰⁹ Zu Zins-Swap-Geschäften als Ergänzung der Kreditaufnahme des Bundes am Geld- und Kapitalmarkt: Bericht des BMF über die Kreditaufnahme des Bundes im Jahr 2016, S. 46-51.

¹¹⁰ Bericht des BMF über die Kreditaufnahme des Bundes im Jahr 2017, Tabelle 18.

Die in den letzten Jahren zurückgehende Zinssteuerquote (Verhältnis der Zinsausgaben zu den Steuereinnahmen) bewegt sich im Finanzplanungszeitraum auf niedrigem Niveau unterhalb von 6 %. Nach dem Haushaltsentwurf 2019 liegt die Quote unverändert bei 5,7 %. Im letzten Finanzplanjahr soll sie sogar auf 5,5 % sinken und würde damit unter ihrem Wert Mitte der 1970er Jahre liegen (1976: 5,6 %). Ende der 90er Jahre betrug die Quote 21,4 %, im Jahr 2005 noch fast 20 % (vgl. Abbildung 2.5).

2.6 Einnahmenentwicklung und -struktur

Die Einnahmen im Bundeshaushalt setzen sich aus folgenden Blöcken zusammen (vgl. Tabelle 2.11):

- 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, Rücklagenentnahmen sowie Münzeinnahmen gehören, sowie
- Einnahmen aus der Nettokreditaufnahme.

Die globalen Mindereinnahmen von insgesamt 47,4 Mrd. Euro – davon 38,9 Mrd. Euro in den Finanzplanungsjahren 2020 bis 2022 – stellen Planungsreserven für die Abdeckung von Risiken dar, z. B. bei einem Ausfall oder einer Verschiebung des geplanten Anstiegs der Gebühreneinnahmen (z. B. Lkw-Maut und Pkw-Infrastrukturabgabe) bzw. einem nicht absehbaren Rückgang der Steuereinnahmen. Zudem könnten sie zur Finanzierung von Steuerentlastungsmaßnahmen wie des vorgesehenen Abbaus des Solidaritätszuschlags herangezogen werden.

Tabelle 2.11

Wesentliche Einnahmepositionen im Bundeshaushalt

Jahr	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Einnahmen													Ist	Soll	HHE	Finanzplan		
	in Mrd. Euro																	
a)Steuereinnahmen	190,2	203,9	230,0	239,2	227,8	226,2	248,1	256,1	259,8	270,8	281,7	289,0	309,4	321,3	333,0	333,8	346,8	359,7
b)Sonstige Einnahmen	38,5	29,2	26,1	31,5	30,2	33,4	30,8	28,2	25,9	24,7	29,7	28,4	21,7	23,8	30,8	35,9	40,1	30,6
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	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	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	6,7	3,7	5,2	5,7	5,7	6,0	6,0
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	3,2	0,4	1,9	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	2,9	1,8	1,9	2,0	2,0	1,5	1,5
-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	10,0	8,4	8,7	11,5	15,5	15,5	15,6
-Zuweisung aus SV Aufbauhilfe											0,3	1,5						
-Entnahme aus Asylrücklage														1,6	5,0	6,3	10,3	0,7
c)Globale Mindereinnahme														-1,5	-7,0	-6,5	-17,6	-14,8
d)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	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	317,4	331,0	343,6	356,8	363,2	369,3	375,5

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 sowie Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen.
- ^e Insbesondere Verwaltungseinnahmen aus Gebühren (insb. LKW-Maut und PKW-Maut ab 2019) und Entgelten; 2010 und 2015: einschließlich Mobilfunkerlöse.

2.6.1 Steuereinnahmen

2.6.1.1 Entwicklung der Steuereinnahmen des Bundes

Das Steueraufkommen ist seit dem Jahr 2005 durchschnittlich jährlich um 4,0 % gewachsen. Der Wirtschaftsaufschwung sowie steuerliche Konsolidierungsmaßnahmen¹¹¹ führten dazu, dass das Steueraufkommen des Bundes innerhalb der kurzen Zeitspanne von 2005 bis 2008 um mehr als ein Viertel auf 239,2 Mrd. Euro anstieg. Infolge der globalen Wirtschafts- und Finanzmarktkrise sowie aufgrund einer Reihe von Steuerentlastungen¹¹² brachen die Steuereinnahmen in den Jahren 2009 und 2010 ein. Sie sanken in diesen beiden Jahren auf 227,8 bzw. 226,2 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 2.6). Seit dem Jahr 2011 wächst das Steueraufkommen stetig. Die Steuerein-

¹¹¹ Gesetz zur Abschaffung der Eigenheimzulage, Erhöhung des allgemeinen Umsatzsteuersatzes und des Regelsatzes der Versicherungsteuer 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.

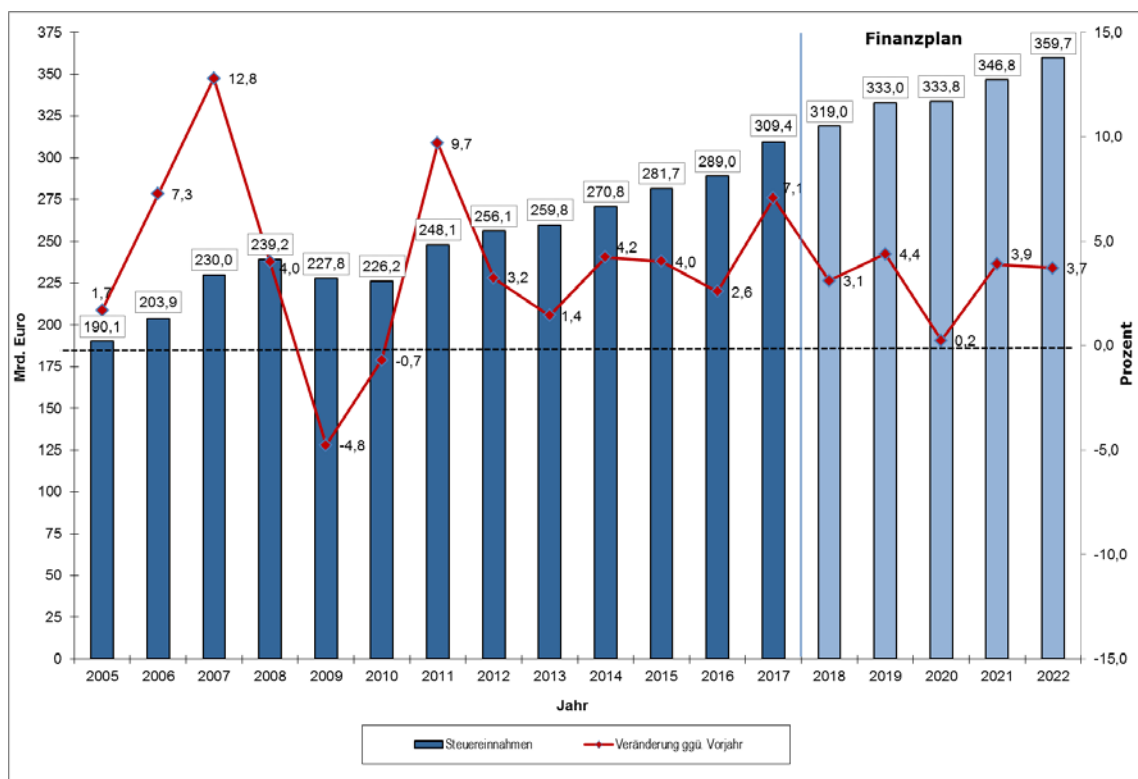
¹¹² Gesetz zur Umsetzung steuerrechtlicher Regelungen des Maßnahmenpakets „Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung“ (Konjunkturpaket I), Gesetz zur Förderung von Familien und haushaltsnahen Dienstleistungen (Familienleistungsgesetz), Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland (Konjunkturpaket II), Gesetz zur Fortführung der Gesetzeslage 2006 bei der Entfernungspauschale, Bürgerentlastungsgesetz Krankenversicherung, Wachstumsbeschleunigungsgesetz; dazu: Bemerkungen 2010, Bundestagsdrucksache 17/3650 Nr. 2.5.2.

nahmen des Jahres 2017 lagen mit 309,4 Mrd. Euro um mehr als ein Drittel über denen des Jahres 2010.

Im Haushaltsentwurf 2019 und im Finanzplanungszeitraum rechnet die Bundesregierung mit weiter steigenden Steuereinnahmen bis zu 359,7 Mrd. Euro im Jahr 2022. Sie erwartet damit einen jährlichen durchschnittlichen Anstieg von 3,1 %. Der gegenüber den letzten Jahren geringere Anstieg der Steuereinnahmen im Planungszeitraum (vgl. Abbildung 2.6) ist auch Folge der fortwährenden Abgabe von Umsatzsteueranteilen an Länder und Kommunen (vgl. Nr. 2.2.4) sowie des neuen Finanzausgleichs ab dem Jahr 2020.

Abbildung 2.6

Entwicklung der Steuereinnahmen



2.6.1.2 Ergebnisse der Steuerschätzung

Nach dem Ergebnis der Steuerschätzung vom Mai 2018 wird für alle staatlichen Ebenen eine Fortsetzung des Zuwachses beim Steueraufkommen bis zum Jahr 2022 erwartet. Es soll von 772,1 Mrd. Euro im Jahr 2018 bis auf 905,9 Mrd. Euro im Jahr 2022 steigen. Dies entspricht gegenüber dem Ist-

Ergebnis des Jahres 2017 einem durchschnittlichen jährlichen Aufwuchs von 34 Mrd. Euro (4,3 %). Die guten Ergebnisse der Steuerschätzung vom November 2017 werden damit nochmals um jährlich 8 Mrd. Euro (2018) bis 16 Mrd. Euro (2022) übertroffen:

- Für Bund, Länder und Gemeinden rechnet der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ in den Jahren 2018 und 2019 mit Mehreinnahmen von insgesamt 21,6 Mrd. Euro gegenüber seiner Steuerschätzung vom November 2017.
- Für die Jahre 2020 bis 2022 wird ein Anstieg gegenüber der November-Schätzung 2017 von 42,8 Mrd. Euro prognostiziert.
- Für den gesamten Steuerschätzzeitraum von 2018 bis 2022 sind dies im Ergebnis 64,4 Mrd. Euro.
- Bei den EU-Abführungen ergeben die Schätzungen Mindereinnahmen im Zeitraum von 2018 bis 2022 von 1,2 Mrd. Euro. Mögliche finanzielle Folgen des Brexit sowie des neuen mehrjährigen Finanzrahmens 2021 bis 2017 für den deutschen EU-Beitrag sind hierbei nicht berücksichtigt.¹¹³

Auf die Gebietskörperschaften bezogen verteilen sich die Abweichungen der Steuerschätzung vom Mai 2018 für die Jahre 2018 bis 2022 gegenüber den Schätzergebnissen vom November 2017 wie folgt:

Bund:	+30,6 Mrd. Euro
Länder:	+25,0 Mrd. Euro
Gemeinden:	+8,8 Mrd. Euro
Abweichung:	+64,4 Mrd. Euro

Der Bund profitiert damit deutlich vom Steuermehraufkommen. Dieses wird im Wesentlichen durch eine Zunahme der gemeinschaftlichen Steuern bestimmt. Nur geringfügige Auswirkungen auf das Steueraufkommen haben die zu berücksichtigenden Steuerrechtsänderungen.¹¹⁴ Sie führen im

¹¹³ Diese fließen erst in die Steuerschätzung ein, wenn die Regelungen zum Austritt des Vereinigten Königreichs in Kraft treten.

¹¹⁴ Verordnung zur Absenkung der Steuersätze im Jahr 2018 nach § 11 Absatz 2 des Luftverkehrssteuergesetzes, Verordnung zur Bestimmung der Beitragssätze in der gesetzlichen Rentenversicherung für das Jahr 2018, Änderung der Auslegung des § 51 Absatz 1 Energiesteuergesetz (Anwendung des EuGH-Urteils C-426/12 vom 2. Oktober 2014), Berichtigung der Bemessungsgrundlage nach § 17 Umsatzsteuergesetz (Anwendung des EuGH-Urteils C-462/16 vom 20. Dezember 2017).

Schätzzeitraum bis zum Jahr 2022 beim Bund zu Mehreinnahmen von 0,2 Mrd. Euro und zu Mindereinnahmen bei den Ländern in gleicher Höhe.

Daneben werden sich auch die bundesseitig zugesagten weiteren Abgaben von Umsatzsteueranteilen an die Länder wegen der gestiegenen flüchtlingsbezogenen Belastungen (Nr. 2.2.3) sowie dem neuen Finanzausgleich ab dem Jahr 2020 (Nr. 2.2.4) auf den Steueranteil des Bundes auswirken (Nr. 2.6.1.3). Zudem führt vor allem der Entwurf des Familienentlastungsgesetzes (Erhöhung des Kindergeldes und Kinderfreibetrags sowie Maßnahmen zum Ausgleich der kalten Progression) vor allem für die Jahre 2020 bis 2022 zu Mindereinnahmen gegenüber der Steuerschätzung (insgesamt 15,2 Mrd. Euro in den Jahren 2019 bis 2022). Diese Entwicklung ist im neuen Finanzplan berücksichtigt (vgl. Abbildung 2.7).

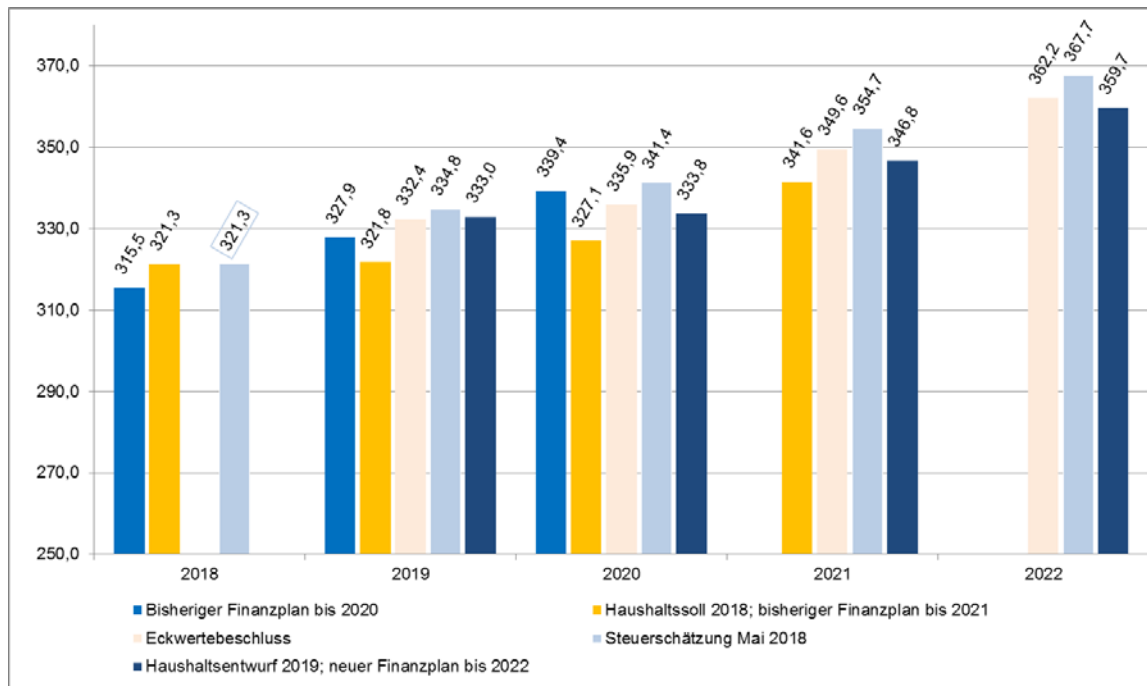
Die gesamtwirtschaftlichen Annahmen zum Anstieg des nominalen BIP liegen nach der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung für die Jahre 2018 und 2019 mit 0,6 bzw. 0,7 Prozentpunkten (+4,2 % bzw. +4,1 %) deutlich über der Schätzung der Herbstprojektion 2017. Für die Jahre ab 2020 soll das erwartete nominale BIP um 0,2 Prozentpunkte höher liegen (jeweils +3,3 %). Die für die Steuereinnahmen relevanten Bruttolöhne und -gehälter sollen in den Jahren 2018 und 2019 im Vergleich zur letzten Schätzung um 0,4 bzw. 0,5 Prozentpunkte ansteigen (+4,3 % bzw. +4,2 %). In den Folgejahren geht die Frühjahrsprojektion 2018 unverändert von einem Anstieg der Bruttolöhne und -gehälter um 3,1 % aus.

Einnahmen aus der erstmals im Jahr 2011 für das Jahr 2014 angestrebten Finanztransaktionssteuer sind im Finanzplan weiterhin nicht enthalten. Im Koalitionsvertrag ist zwar festgelegt, dass die Einführung einer substanziellen Finanztransaktionsteuer auf europäischer Ebene zum Abschluss gebracht werden soll. Konkrete Ergebnisse lassen allerdings seit Jahren auf sich warten. Möglicherweise können Deutschland und Frankreich den langwierigen und immer wieder stockenden Meinungsbildungs- und Verhandlungsprozess innerhalb der EU gemeinsam beschleunigen.¹¹⁵

¹¹⁵ Dazu: Deutsch-Französischer Fahrplan für das Euro-Währungsgebiet von Meseberg vom 19. Juni 2018, S. 5.

Abbildung 2.7

Steuerschätzungen und geplante Steuereinnahmen



2.6.1.3 Steuerquoten und Steueranteile

Die günstige Einnahmensituation der Gebietskörperschaften lässt sich auch anhand der Entwicklung des Steueraufkommens in Relation zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ablesen. Die volkswirtschaftliche Steuerquote¹¹⁶ hat sich gegenüber dem Tiefstand im Jahr 2010 von 20,6 % deutlich erhöht. Nach dem Ergebnis der Steuerschätzung vom Mai 2018 werden die Steuereinnahmen schneller als das nominale BIP steigen, sodass die Quote zum Ende des Finanzplanungszeitraums (2022) bei 23,2 % liegen dürfte (vgl. Abbildung 2.8). Dies wären 1,4 Prozentpunkte oder – bezogen auf das geschätzte nominale BIP des Jahres 2022 – rund 55 Mrd. Euro mehr gegenüber der durchschnittlichen Steuerquote der letzten zehn Jahre (21,8 % des BIP).

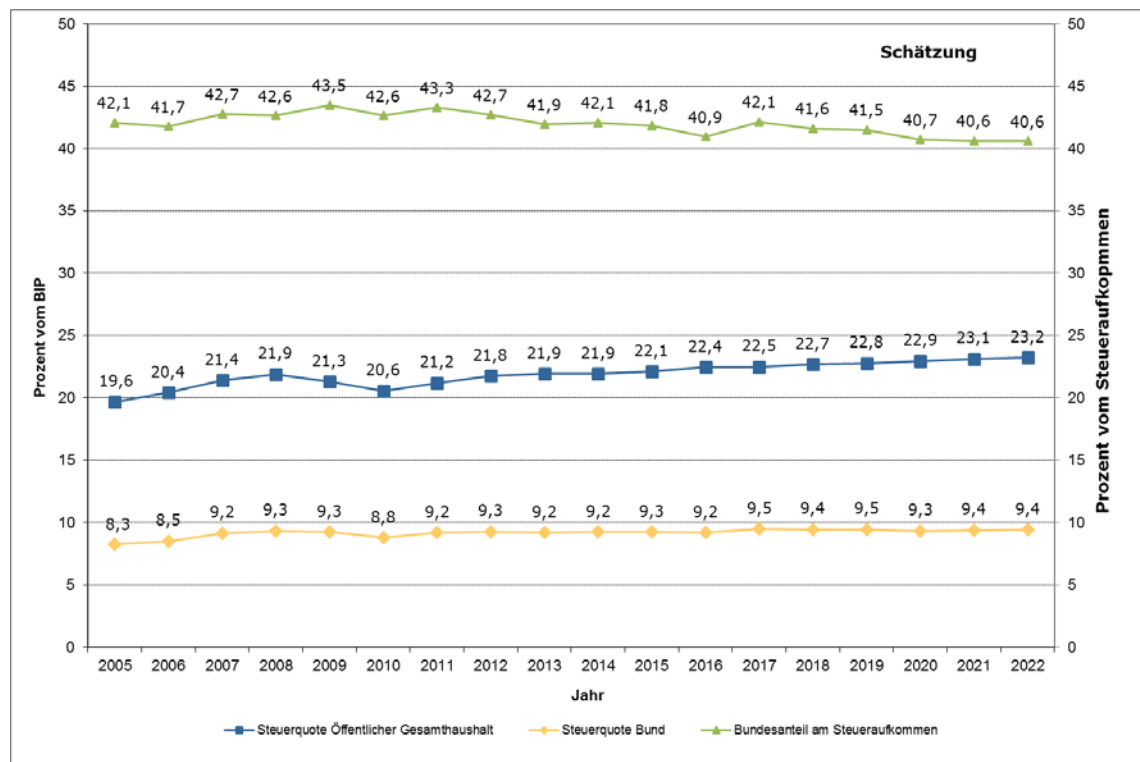
Der Bund partizipiert dabei zunehmend weniger am Aufwuchs des gesamtsstaatlichen Steueraufkommens. Dies ist vor allem die Folge der fortgesetzten Zugeständnisse des Bundes gegenüber den Ländern und den Kommu-

¹¹⁶ In der Abgrenzung der Finanzstatistik; die Steuerquoten in Abgrenzung des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010) liegen um bis zu einem Prozentpunkt höher, da einige steuerliche Abzüge wie das Kindergeld im ESVG nicht als Steuermindereinnahmen, sondern als öffentliche Ausgaben (Transferleistungen) gelten.

nen bei der Steuerverteilung (vgl. Nr. 2.2.4). Der Bundesanteil am Steueraufkommen wird nach derzeitiger Prognose im Jahr 2022 mit 40,6 % einen Tiefststand erreichen (vgl. Abbildung 2.8). Das sind immerhin 1,5 Prozentpunkte unter seinem Anteil im Jahr 2017. Rechnerisch¹¹⁷ bedeutet dies einen Steuerverzicht des Bundes von 13,5 Mrd. Euro. Hauptsächlich für diese Entwicklung ist der neue Finanzausgleich ab dem Jahr 2020. Die Anteile von Ländern und Kommunen am Gesamtsteueraufkommen werden sich dementsprechend weiter nach oben entwickeln.

Abbildung 2.8

Steuerquoten, Bundesanteil am Steueraufkommen



Erläuterung: BIP auf Basis des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 2010; eigene Berechnungen (Steuerquote Bund). Bundesanteil nach Ergänzungszuweisungen und anderen Zuweisungen von Steueranteilen.

Zudem erfahren Länder und Kommunen eine zunehmende Entlastung über Steuermittel des Bundes, die als Finanzhilfen und in anderer Form auf der Ausgabenseite für Länder- und kommunale Zwecke eingesetzt werden. Diese Verschiebung hinsichtlich der Verwendung des Steueraufkommens schlägt sich in den ausgewiesenen Steueranteilen der Gebietskörperschaften nicht nieder. Aktuelles Beispiel hierfür ist die mit der geplanten Grundge-

¹¹⁷ Bezogen auf das in der Steuerschätzung vom Mai 2018 für das Jahr 2022 angenommene gesamtstaatliche Steueraufkommen von 905,9 Mrd. Euro.

setzänderung beabsichtigte Ausweitung der Finanzhilfen in die kommunale Bildungsinfrastruktur nach Artikel 104c Grundgesetz und die Wiedereinführung der neuen Finanzhilfen für den sozialen Wohnungsbau nach Artikel 104d Grundgesetz.

2.6.2 Vertikaler Finanzausgleich

2.6.2.1 Verteilung der Gemeinschaftsteuern

Im Finanzausgleich zwischen den Verfassungsebenen Bund und Länder einschließlich ihrer Gemeinden ist das Umsatzsteueraufkommen die bedeutendste Stellschraube, um die Steueranteile von Bund, Ländern und Gemeinden zu verändern. Bei der Finanzreform im Jahr 1970 betrug der Bundesanteil noch 70 % am Umsatzsteueraufkommen. Seither hat der Bund mehrfach Steueranteile an Länder und Kommunen abgegeben, vor allem im Rahmen des sogenannten Solidarpakts I ab dem Jahr 1995 (sieben Umsatzsteuerpunkte) sowie bei der Neuordnung des Familienleistungsausgleichs ab dem Jahr 1996 (nochmals 5,5 Umsatzsteuerpunkte). Die fast in jedem Jahr wechselnden Umsatzsteueranteile sind im Finanzausgleichsgesetz (FAG) geregelt.¹¹⁸ Derzeit bewegt sich der Bundesanteil unter Berücksichtigung diverser Zuzugs- und Abzugsbeträge bei rund 50 % des Umsatzsteueraufkommens (2017: 50,7 %; 2018: 50,3 %). Ab dem Jahr 2020 gilt eine neue Regelung für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens (vgl. Nr. 2.2.4).¹¹⁹ Dies dürfte den Bundesanteil am Umsatzsteueraufkommen weiter verringern.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass die Aufgabenfinanzierung über einen sich häufig ändernden Festbetrag bei der Umsatzsteuer ein für Parlament und Öffentlichkeit nur schwer nachvollziehbares Verfahren darstellt. Er hat daher vorgeschlagen, Dritte in einer nachvollziehbaren Weise regelmäßig darüber zu informieren, in welchem Umfang der Bund Umsatzsteueranteile abgibt.¹²⁰ Seine Anregung hat der Gesetzgeber aufgegriffen.

¹¹⁸ Wesentliche Regelung für die Verteilung der Umsatzsteuer ist § 1 FAG mit einer Vielzahl zum Teil aufeinander aufbauender und konditionierter Vorababzüge bzw. -zuzüge für Bund und Länder, die sich einerseits nach Prozentpunkten und andererseits nach Festbeträgen berechnen.

¹¹⁹ Gesetz zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltrechtlicher Vorschriften vom 14. August 2017, Artikel 2 (BGBl. I, S. 3122, 3123).

¹²⁰ Dazu: Bericht an das BMF nach § 88 Absatz 2 BHO über die vertikale Verteilung des Umsatzsteueraufkommens nach § 1 FAG vom 10. Februar 2017 (www.bundesrechnungshof.de).

In den parlamentarischen Beratungen zum Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 wurde das FAG u. a. um eine Regelung zur Stärkung des parlamentarischen Informationsrechts ergänzt. Danach hat die Bundesregierung den Deutschen Bundestag und den Bundesrat jährlich über die Höhe der Zahlungen zu unterrichten, die auf der Grundlage des FAG geleistet werden. Diese Berichterstattung schließt Aussagen zur Höhe der Gemeindesteuerkraftzuweisungen, der Zuweisungen zum durchschnittsorientierten Forschungsförderungsausgleich sowie zu vorliegenden Erkenntnissen über das Bemühen der betroffenen Länder zur Rückführung dieser Bedarfe ein. Die Aufnahme der Berichtspflicht soll der Transparenz des komplexen Ausgleichssystems zugutekommen und eine regelmäßige kritische Erörterung der finanziellen Auswirkungen des Finanzausgleichs unterstützen.¹²¹

Die zweite wichtige Einnahmenquelle des Bundes ist die Einkommensteuer (Lohnsteuer und veranlagte Einkommensteuer). Der Anteil des Bundes an dieser Gemeinschaftssteuer beträgt 42,5 %. Im Jahr 2017 nahm der Bund 108,4 Mrd. Euro Einkommensteuer ein, während der Anteil an der Umsatzsteuer 114,8 Mrd. Euro betrug. Auf der Grundlage des Finanzplans wird der Anteil der Einkommensteuer stärker als der Umsatzsteueranteil steigen und letzteren ab dem Jahr 2020 erstmals übertreffen. Diese Verschiebung in der Rangfolge ist im Wesentlichen den Annahmen zur günstigen Entwicklung der Beschäftigungssituation sowie der Abgabe von Umsatzsteueranteilen an die Länder geschuldet.

2.6.2.2 Bundesergänzungszuweisungen

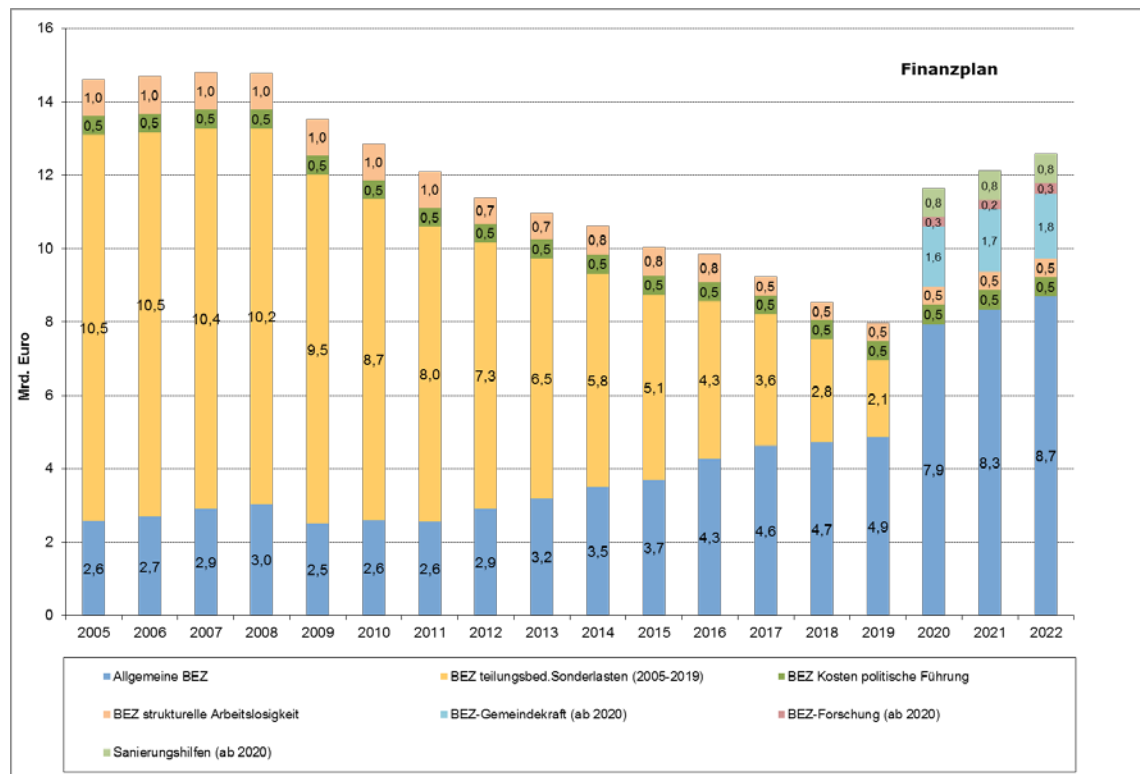
Die Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) bilden die letzte Verteilstufe innerhalb des Finanzausgleichssystems. Die – im Bundeshaushalt als negative Einnahmen veranschlagten¹²² – BEZ sind entsprechend den Vorgaben des Solidarpaktfortführungsgesetzes (sog. Solidarpakt II) bis zum Jahr 2019 rückläufig. Mit dem ab dem Jahr 2020 geltenden neuen Finanzausgleich werden sie wieder deutlich steigen (vgl. Abbildung 2.9).

¹²¹ Der Finanzbericht 2019 enthält erstmals einschlägige Informationen unter Nr. 5.2.1 „Beteiligungsverhältnis an den Gemeinschaftsteuern (S. 138-139).

¹²² Hierdurch vermindert sich das zur Haushaltsfinanzierung einsetzbare Steueraufkommen des Bundes entsprechend.

Abbildung 2.9

Bundesergänzungszuweisungen und Sanierungshilfen



Quellen: Finanzbericht 2019, Nr. 5.3.2, S. 146-151 (für Zeitraum bis 2017); Steuerschätzung vom Mai 2018 (für Zeitraum bis 2022).

Die BEZ lagen im Ausgleichsjahr 2017 mit 9,2 Mrd. Euro unterhalb des Finanzvolumens im horizontalen Länderfinanzausgleich, das 11,2 Mrd. Euro betrug.¹²³ Der überwiegende Teil der BEZ entfällt auf die neuen Länder und Berlin (2017: 79 %). Im Haushaltsentwurf 2019 umfassen die BEZ wegen der degressiv ausgestalteten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (vgl. Nr. 2.6.2.3) noch ein Volumen von 8,0 Mrd. Euro. Im Zuge des neuen Finanzausgleichs¹²⁴ wird der Bund ab dem Jahr 2020 zwei zusätzliche BEZ zugunsten der Länder leisten. Diese finanzielle Ausweitung war eine der wesentlichen Voraussetzungen dafür, dass die Finanzreform zustande gekommen ist.

¹²³ Zum Umverteilungsvolumen des horizontalen Länderfinanzausgleichs 2017 im Einzelnen: BMF, Monatsbericht März 2018, S. 10 (Tabelle 1).

¹²⁴ Einen Überblick sowie eine kritische Bewertung des neuen Finanzausgleichs mit den Zuweisungen des Bundes geben die schriftlichen Stellungnahmen des Bundesrechnungshofes und weiterer Sachverständiger zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses am 20. März 2017 zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Bundestagsdrucksache 18/11131) und zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften (Bundestagsdrucksache 18/11135) mit den Unterpunkten „Bund-Länder-Finanzbeziehungen (im engeren Sinne), Ausgleich unterschiedliche Finanzkraft Länder und Gemeinden“, Haushaltsausschussdrucksache 18/4218.

Zu den Zuweisungen gehören dann die

- Allgemeinen BEZ (seit dem Jahr 2005),
- Sonderbedarfs-BEZ politische Führung (seit dem Jahr 1995),
- Sonderbedarfs-BEZ strukturelle Arbeitslosigkeit (seit dem Jahr 2005),
- Gemeindesteuerkraftzuweisungen (ab dem Jahr 2020) sowie
- Zuweisungen zum durchschnittsorientierten Forschungsförderungsausgleich (ab dem Jahr 2020).

Außerdem gewährt der Bund ab dem Jahr 2020 dem Saarland und der Hansestadt Bremen zur Einhaltung der Vorgaben der gesamtstaatlichen Schuldenregel des Artikels 109 Absatz 3 Grundgesetz Sanierungshilfen in Höhe von zusammen jährlich 800 Mio. Euro.

2.6.2.3 Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen

Bis zum Jahr 2019 binden insbesondere die BEZ für die neuen Länder und Berlin in einem hohen – wenn auch rückläufigen – Maße Steuereinnahmen des Bundes. Die aus dem Korb I des „Solidarpaktes II“ 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 105,4 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 2005 jährlich gut 10,5 Mrd. Euro und sind seit dem Jahr 2006 degressiv ausgestaltet. Bis zum Jahr 2019 vermindern sich die vom Bund zu leistenden Jahresbeträge auf 2,1 Mrd. Euro. Die frei werdenden Mittel kommen im Rahmen der allgemeinen Haushaltsfinanzierung u. a. dem fortwährend steigenden Aufwand für die Mitfinanzierung von Länder- und Kommunalaufgaben zugute.

Außerhalb der Sonderbedarfs-BEZ bewegen sich die Verpflichtungen des Bundes auf Basis der Solidarpakte I und II nach wie vor auf hohem Niveau:¹²⁵

- Die Abgabe von sieben Umsatzsteuerpunkten an die Länder entspricht im Jahr 2018 Mindereinnahmen von 14,6 Mrd. Euro.¹²⁶
- Darüber hinaus hat der Bund als Zielgröße zugesagt, aus dem Korb II des Solidarpakts II 51 Mrd. Euro überproportionale Haushaltsleistungen für den Auf- und Ausbau wesentlicher Politikfelder¹²⁷ in den neuen Ländern bis zum Jahr 2019 zu erbringen.
- Die Übernahme der Schulden des „Erblastentilgungsfonds“¹²⁸ in die Bundesschuld belastet den Bundeshaushalt mit Zins- und Tilgungsleistungen.
- Weitere Ausgaben des Bundes folgen vor allem aus der Mitfinanzierung der Alterssicherung in den neuen Ländern.¹²⁹

2.6.3 Sonstige Einnahmen

An sonstigen Einnahmen sind im Haushaltsentwurf 2019 insgesamt 30,8 Mrd. Euro veranschlagt (vgl. Tabelle 2.12) – abzüglich einer globalen Mindereinnahme von 7,0 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 2.11). Den größten Einzelposten bilden die sogenannten sonstigen laufenden Einnahmen mit 11,5 Mrd. Euro. Dazu zählen die Verwaltungseinnahmen aus Gebühren und Entgelten wie insbesondere die Lkw-Maut mit 5,7 Mrd. Euro. Auf Entgelte sowie Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit entfallen 5,6 Mrd. Euro. Hierzu zählen der Bundesanteil am Reingewinn der Deutschen Bundesbank (2019: 2,5 Mrd. Euro), die Abführungen der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (2019: 2,4 Mrd. Euro) sowie Gewinnabführungen aus Unternehmen, an denen der Bund beteiligt ist. Die zum Haushaltsausgleich 2019 feh-

¹²⁵ In den Jahren 1994 bis 2004 hat der Bund zudem für Sanierungshilfen zugunsten der beiden Länder Bremen und Saarland 15 Mrd. Euro an BEZ geleistet.

¹²⁶ Berechnungsbasis: Umsatzsteueraufkommen 2018 auf Basis der Steuerschätzung vom Mai 2018 (235,0 Mrd. Euro) nach Abzug der Vorabbeiträge für Bund (4,45 % und 5,05 % vom Rest) und Gemeinden (2,2 % vom Rest).

¹²⁷ Dazu gehören insbesondere Wirtschaft, Verkehr, Wohnungs- und Städtebau, Forschung und Entwicklung, EU-Strukturfondsmittel, ökologische Altlasten und der Sportbereich.

¹²⁸ Schuldenstand des Erblastentilgungsfonds im Zeitpunkt der Schuldenübernahme (Anfang 1999): 155,9 Mrd. Euro.

¹²⁹ Bundeshaushalt 2018: Bundeszuschuss an die allgemeine Rentenversicherung in den neuen Ländern von 9,6 Mrd. Euro; sonstige einigungsbedingte Leistungen zugunsten der Rentenversicherung in den neuen Ländern von 1,5 Mrd. Euro (nach Abzug der Ländererstattungen) sowie Unterstützung der geschlossenen Sondereversorgungssysteme in den neuen Ländern von 1,2 Mrd. Euro (nach Abzug der Ländererstattungen).

lenden Einnahmen sollen durch eine Entnahme von 5,0 Mrd. Euro aus der in den Haushalten 2015 bis 2017 gebildeten Asyl-Rücklage sowie durch Münzeinnahmen von 0,3 Mrd. Euro gewonnen werden.

Tabelle 2.12

Sonstige Einnahmen^a

	Sonstige Einnahmen	Verwaltungs-einnahmen (laufende Einnahmen)	darunter: LKW-Maut	Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	darunter: Bundesbank-gewinn	Einnahmen aus Beteiligungserlösen (Kapitalvermögen)	Einnahmen aus Gewährleistungen und Darlehensrückflüssen	Zuweisungen Dritter (insb. Länder, Sozialversicherung, EU)	Entnahmen aus Rücklagen
Jahr	in Mrd. Euro								
2010	33,4	12,4	4,5	4,4	3,5	2,3	2,1	10,3	
2011	30,8	8,3	4,5	5,0	2,2	2,6	3,1	10,4	
2012	28,2	7,7	4,4	4,6	0,6	3,5	1,7	9,5	
2013	25,9	8,1	4,4	4,9	0,7	4,3	1,7	6,0	
2014	24,7	8,0	4,5	6,9	2,5	1,0	1,8	5,8	
2015	29,7	11,8	4,4	7,0	3,0	1,2	1,3	5,9	
2016	28,4	10,0	4,6	6,7	3,2	0,0	2,9	7,3	
2017	21,7	8,4	4,7	3,7	0,4	0,0	1,8	4,6	
2018	23,8	8,7	5,1	5,2	1,9	0,0	1,9	4,7	1,6
2019	30,8	11,5	5,7	5,7	2,5	0,0	2,0	4,5	5,0

Erläuterung:

^a Auflistung der wesentlichen Einnahmepositionen innerhalb der sonstigen Einnahmen.

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 und hierdurch erhebliche Privatisierungseinnahmen erzielt. Seit dem Haushalt 2016 gibt es keine nennenswerten Einnahmen aus Kapitalveräußerungen mehr. Für die Haushaltsfinanzierung spielen sie keine Rolle mehr.

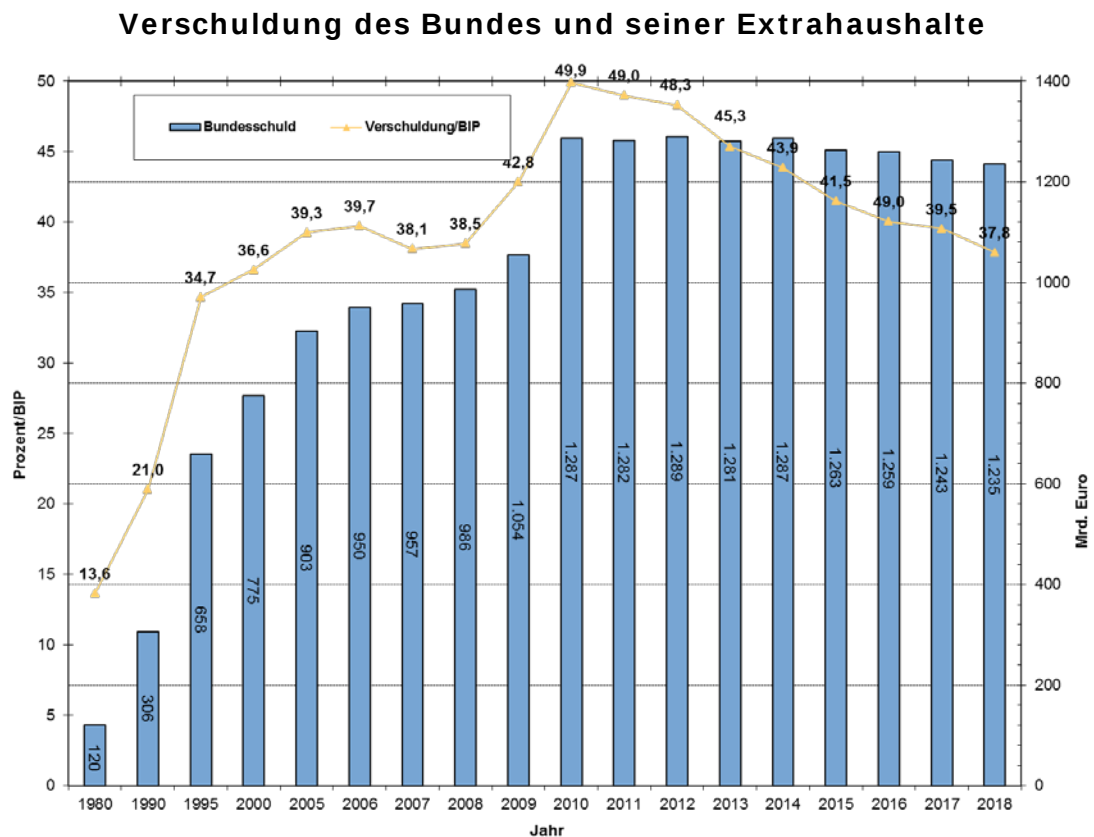
2.7 Verschuldung und Schuldendienst

2.7.1 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.

Nach den hier herangezogenen Zahlen des Statistischen Bundesamts betrug zum Jahresende 2017 die Gesamtverschuldung des Bundes beim nicht-öffentlichen Bereich¹³⁰ 1 242,5 Mrd. Euro (2016: 1 257,1 Mrd. Euro; vgl. Abbildung 2.10).¹³¹ Der Schuldenstand ist damit gegenüber seinem Höchststand leicht rückläufig. Er liegt aber immer noch um mehr als das Vierfache über dem Stand der Verschuldung, die im Zeitpunkt der Wiedervereinigung bestand (Ende 1990: 306 Mrd. Euro).

Abbildung 2.10



Erläuterungen:

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.

2018: Eigene Grobschätzung.

¹³⁰ Dazu zählen alle Wertpapierschulden, Kassenkredite und Kredite beim nicht-öffentlichen Bereich (insb. bei Kreditinstituten) – vgl. Statistisches Bundesamt, Schulden der öffentlichen Haushalte 2017, Fachserie 14, Reihe 5, Hinweise zur Ergebnisdarstellung Nr. 4. Nicht vergleichbar mit den Zahlen aus dem Kreditaufnahmebericht des BMF.

¹³¹ Statistisches Bundesamt, Schulden der öffentlichen Haushalte 2017, Fachserie 14, Reihe 5, Tabelle 1.1.1.1.

Von der Gesamtverschuldung 2017 entfielen auf Kernhaushalt des Bundes 1 075,4 Mrd. Euro (2016: 1 070,8 Mrd. Euro).¹³² Die Schulden der Extra-haushalte beliefen sich auf zusammen 167,1 Mrd. Euro (2016: 186,2 Mrd. Euro); davon entfielen

- 116,8 Mrd. Euro auf die FMS Wertmanagement (2016: 133,8 Mrd. Euro),
- 22,4 Mrd. Euro auf den FMS (2016: 22,2 Mrd. Euro),
- 18,9 Mrd. Euro auf den ITF (2016: 18,8 Mrd. Euro),
- 6,0 Mrd. Euro auf die Postbeamtenversorgungskasse¹³³ (2016: 8,3 Mrd. Euro) sowie
- 2,9 Mrd. Euro auf sonstige Extrahaushalte (2016: 3,1 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.

Zum Jahresende 2018 könnte die nominale Gesamtverschuldung des Bundes nochmals leicht gegenüber dem Vorjahr zurückgehen. Für die Entwicklung der Verschuldung im Finanzplanungszeitraum ist Folgendes zu berücksichtigen:

- Die Verschuldung des Kernhaushalts des Bundes wird sich entsprechend der vorgesehenen Nettokreditaufnahmen entwickeln. Wenn der im Finanzplanungszeitraum vorgesehene Verzicht auf eine Neuverschuldung eingehalten wird, wird dies zur weiteren Stabilisierung des Schuldenstands beitragen.¹³⁴
- Durch die vom Bundesrechnungshof empfohlene vollständige Schuldentilgung des ITF (19 Mrd. Euro) würde sich die Gesamtverschuldung verringern.
- Ebenso können ein Abbau der Aktiva der FMS Wertmanagement im Zusammenhang mit der dafür erforderlichen Finanzierung sowie Finanzie-

¹³² Statistisches Bundesamt, Schulden der öffentlichen Haushalte 2017, Fachserie 14, Reihe 5, Tabelle 1.2.1.

¹³³ Bis 2012: Bundes-Pensions-Service für Post- und Telekommunikation e. V.

¹³⁴ Allerdings können z. B. negative Finanzierungssalden in den Sondervermögen (vgl. Nr. 2.1.2) und Entnahmen aus der Asylrücklage den Schuldenstand erhöhen, ohne dass sie als Nettokreditaufnahme gebucht werden.

rungsüberschüsse im FMS den Schuldenstand reduzieren. Eine Aussage, in welcher Größenordnung sich die Finanzmarktkrise dauerhaft auf den Schuldenstand auswirkt, kann erst nach Abwicklung aller Unterstützungsmaßnahmen getroffen werden. Zum 31. Dezember 2017 beliefen sich die nicht gedeckten Fehlbeträge aus der Finanzmarktkrise auf rund 30 Mrd. Euro.¹³⁵

Die Schulden des Bundes sind bis zum Jahr 2010 nicht nur in absoluten Zahlen, sondern auch in Relation zur volkswirtschaftlichen Leistungskraft angewachsen. Seitdem sinkt die Schuldenstandsquote und wird sich zum Jahresende 2018 voraussichtlich erstmals wieder unterhalb der Quote vor der Finanzmarktkrise im Jahr 2008 (38,5 % des BIP) bewegen (vgl. Abbildung 2.10).

Der ausgewiesene Schuldenstand umfasst die Kreditmarktschulden des Bundes und seiner Extrahaushalte. Neben dieser offenen Verschuldung schränkt die sogenannte implizite Staatsverschuldung die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte ein. Die Leistungszusagen der öffentlichen Hand vor allem im Bereich der sozialen Sicherungssysteme liegen nach externen Berechnungen um fast das Zweifache über der expliziten Staatsverschuldung, auch wenn sich die Belastungen gegenüber den Vorjahren verringert haben.¹³⁶ Die im Koalitionsvertrag enthaltenen und im Zuge des Haushaltsentwurfs 2019 und Finanzplans auf den Weg gebrachten Leistungsverbesserungen werden die Nachhaltigkeitslücke und damit die langfristigen Herausforderungen an den Bundeshaushalt (vgl. Nr. 2.2.1) allerdings deutlich ansteigen lassen.¹³⁷

2.7.2 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.¹³⁸

¹³⁵ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage „Bilanz der Bankenrettung in Deutschland“, Bundestagsdrucksache 19/4243, Antwort auf Frage 9b.

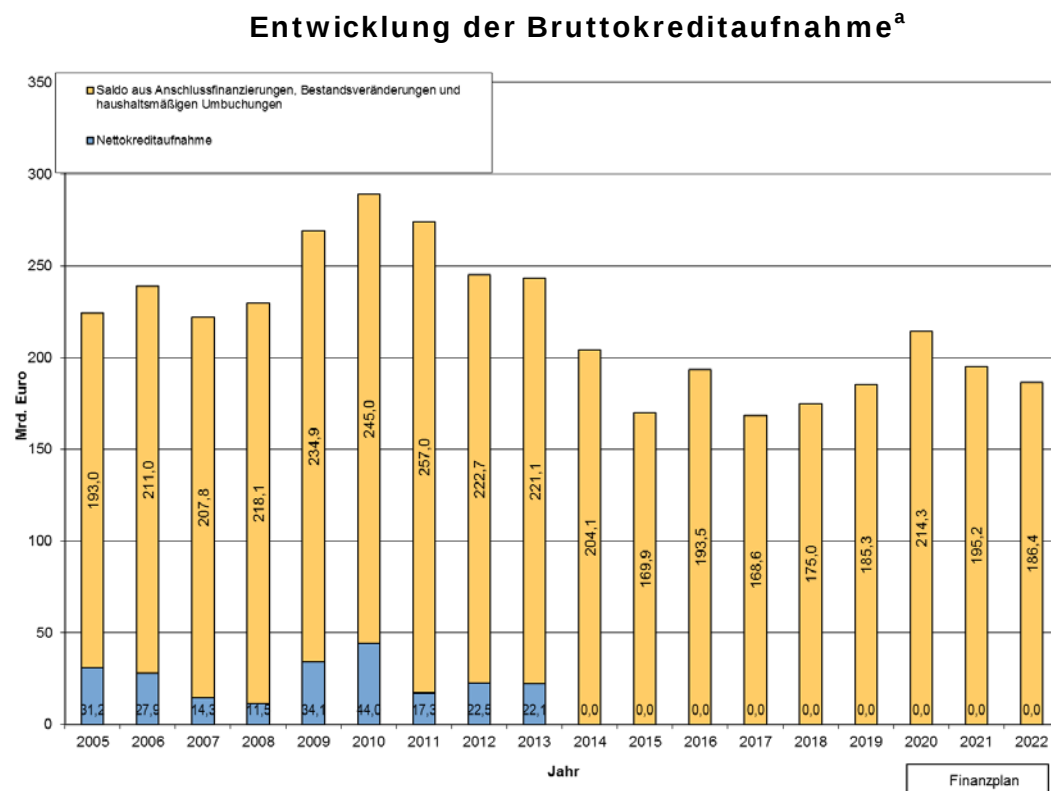
¹³⁶ Stiftung Marktwirtschaft – Generationenbilanz – Update 2018 (Juni 2018): Die Nachhaltigkeitslücke der öffentlichen Haushalte beläuft sich danach im Jahr 2018 – zusammen mit der offenen Staatsschuld von 68,1 % des BIP – auf 199,8% des BIP (2017: 223,7% des BIP).

¹³⁷ Dazu: Stiftung Marktwirtschaft – Generationenbilanz – Update 2018: Die Nachhaltigkeitslücke würde sich danach langfristig auf 261 % des BIP erhöhen.

¹³⁸ Für 2019: Gesamtplan des Haushaltsentwurfs 2019, Teil IV.

Die sich im Wesentlichen aus der Anschlussfinanzierung ergebende Bruttokreditaufnahme betrug 168,6 Mrd. Euro im Abschluss des Haushaltsjahres 2017. Die für den Zeitraum von 2018 bis 2022 aufgestellte Kreditfinanzierungsübersicht¹³⁹ weist u. a. wegen der längeren Restlaufzeiten (vgl. Nr. 2.5.5) und wegen des Verzichts auf Nettokreditaufnahmen niedrigere jährliche Bruttokreditaufnahmen als in früheren Finanzplanungszeiträumen aus. Die jährlichen Bruttokreditaufnahmen erreichen mit 175 bis 214 Mrd. Euro – das sind im Durchschnitt 191 Mrd. Euro – immer noch erhebliche Volumina (vgl. Abbildung 2.11).

Abbildung 2.11



^a Erläuterung: Ohne Kreditaufnahmen der Extrahaushalte „Finanzmarktstabilisierungsfonds“ sowie „Investitions- und Tilgungsfonds“.

Infolge der Zinsbewegungen auf den Geld- und Kapitalmärkten ist der Bundeshaushalt – ausgehend von einem im Langfristvergleich historisch niedrigen aktuellen Zinsniveau – nicht unerheblichen Zinsänderungsrisiken ausgesetzt.¹⁴⁰ Dies gilt es zu beachten, auch wenn das BMF zu Recht darauf hin-

¹³⁹ Finanzplan 2018 bis 2022, Tabelle 16 (S. 64).

¹⁴⁰ Zum Zinsänderungsrisiko: Herausforderungen der Niedrigzinsphase für die Finanzpolitik, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim BMF vom Mai 2017, S. 31; zu den Maßnahmen zur Abmilderung dieses Risikos vgl. Nr. 2.5.5.

weist, dass durch die Verlängerung der Kreditlaufzeiten und der Zinsbindungsfristen des Schuldenportfolios (vgl. Nr. 2.5.5) sowie durch eine angemessene Berücksichtigung des erwarteten Zinsanstiegs im Finanzplan Vorsorge für Zinsänderungsrisiken getroffen worden sei.

2.8 Gewährleistungen

2.8.1 Haushaltsgesetzlicher Ermächtigungsrahmen

Die Übernahme von Gewährleistungen bedarf einer Ermächtigung durch Bundesgesetz. Die in § 3 Haushaltsgesetz enthaltenen Gewährleistungsermächtigungen umfassen insbesondere

- Ausfuhren,
- Direktinvestitionen im Ausland,
- die Binnenwirtschaft sowie
- Beteiligungen an internationalen Finanzinstitutionen.¹⁴¹

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.

Der haushaltsgesetzliche Gewährleistungsrahmen stieg im Jahr 2009 aufgrund der in zwei Konjunkturpaketen enthaltenen Hilfsmaßnahmen um 150 Mrd. Euro auf 470 Mrd. Euro. Dieses Niveau hat sich verstetigt: Im Entwurf des Haushaltsgesetzes 2019 ist mit 487,2 Mrd. Euro ein gegenüber dem Haushalt 2018 identischer Gewährleistungsrahmen ausgewiesen (vgl. Tabelle 2.13).

Die haushaltsgesetzlichen Obergrenzen für Gewährleistungen wurden im Haushaltsvollzug regelmäßig nicht ausgeschöpft. Der Ausnutzungsgrad zum jeweiligen Jahresende bewegte sich zwischen 63 % und 87 %. Zum Jahresende 2017 lag er bei 72,5 % (358,5 Mrd. Euro).

¹⁴¹ Eine Auflistung der Gewährleistungsrahmen einschließlich der diversen Gewährleistungszwecke enthält die Vorbemerkung zu Kapitel 3208 (Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen).

Tabelle 2.13

Haushaltsgesetzliche Gewährleistungen^a

Jahr	Einnahmen (einschl. Entgelte + Gebühren) ^b	Ausgaben (Entschädi- gungen Umschul- dungen u.a.)	Saldo (Einnahmen ./. Ausgaben)	Ermächti- gungsrahmen (Haushalts- gesetz)	Ausnutzung zum Jahresende ^c	Ausnut- zungsgrad
	in Mrd. Euro					in %
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
2016	2,6	0,8	1,8	486,4	359,1	73,8
2017	1,2	0,9	0,3	494,2	358,5	72,5
2000-2017	45,8	17,7	28,1			
2018 (Soll)	1,3	0,9	0,4	487,2		
2019 (HHE)	1,3	0,7	0,5	487,2		
2020 (Fpl)	1,4	1,0	0,4			
2021 (Fpl)	0,9	1,1	-0,2			
2022 (Fpl)	0,9	1,1	-0,2			

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.

Auf den haushaltsgesetzlichen Ermächtigungsrahmen werden Zinsansprüche und Kosten der Gewährleistungsnehmer nur angerechnet, soweit dies gesetzlich oder bei der Übernahme der Gewährleistungen festgelegt wird.¹⁴²

Die von Gewährleistungen umfassten Zinsansprüche der Gewährleistungsnehmer gegenüber ihren Auftraggebern erhöhen das Wagnis für den Bundeshaushalt, da der Bund auch für das mit den Zinsen verbundene Ausfallrisiko einzustehen hat.

¹⁴² § 3 Absatz 4 Haushaltsgesetz 2017.

Bislang stellte die Bereitstellung von Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen eine für den Bundeshaushalt finanzwirtschaftlich günstige Form der Unterstützung dar. So haben die Gewährleistungen über einen längeren Zeitraum betrachtet den Bundeshaushalt nicht belastet. Vielmehr überstiegen die Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen¹⁴³ die Ausgaben für Entschädigungsleistungen regelmäßig (vgl. Tabelle 2.13).¹⁴⁴

2.8.2 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 sowie die Umsetzung der Bankensanierungs- und Abwicklungsrichtlinie wurden die Antragsfristen für Maßnahmen nach dem Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz bis Ende 2015 verlängert. Die vom FMS bislang gewährten Garantien sind bis zum Jahresende 2013 ohne Inanspruchnahme vollständig zurückgeführt worden. Neue Anträge wurden bis 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 Abwicklungsgesetzes Anfang 2015 wurde die nationale Bankenabgabe durch eine Bankenabgabe nach europäischen Vorgaben abgelöst, die 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 Einla-

¹⁴³ Einschließlich der Entgelte und Gebühren im Zusammenhang mit der Bewilligung von Gewährleistungen sowie der Zinseinnahmen aus bereits entschädigten Forderungen.

¹⁴⁴ Ohne Berücksichtigung der Zinsausgaben für Entschädigungsleistungen.

gen der beitragspflichtigen Institute – geschätzt 55 Mrd. Euro – betragen und bis Ende 2023 erreicht werden. Die für den SRF erhobenen Mittel werden auf die Deutschland zugeordnete nationale Kammer des SRF übertragen.

2.8.3 Ermächtigungsrahmen für Hilfen im Euroraum

Ebenfalls nicht im haushaltsgesetzlichen Ermächtigungsrahmen enthalten sind die Garantiezusagen Deutschlands bei den Stützungsmaßnahmen zugunsten einer Stabilisierung des Euro-Währungsgebiets.

2.8.3.1 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. Die Darlehensvergabe hat die Kreditanstalt für Wiederaufbau übernommen. Im Rahmen dieses ersten Griechenlandprogramms zahlten die Eurostaaten 52,9 Mrd. Euro aus. Die verbleibenden Programmmittel wurden in das zweite Hilfspaket für Griechenland überführt, dessen Kredite über die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) vergeben wurden (vgl. Nr. 2.8.3.3). An diesem ersten Hilfsprogramm beträgt der deutsche Anteil 15,2 Mrd. Euro.

2.8.3.2 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 EU-Kommission ist ermächtigt, Kredite im Namen der Europäischen Union am Kapitalmarkt aufzunehmen und an zu stützende Mitgliedstaaten auszureichen.¹⁴⁵ 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

¹⁴⁵ Artikel 2, Absatz 1, 2. Unterabsatz VO (EU) Nr. 407/2010.

EFSM mit 46,7 Mrd. Euro (Irland: 22,5 Mrd. Euro; Portugal: 24,3 Mrd. Euro). Unter Zugrundelegung des Finanzierungsanteils Deutschlands am EU-Haushalt von rund 20 % beträgt der deutsche Anteil 9,3 Mrd. Euro (rund 20 % der Finanzhilfen des EFSM).¹⁴⁶

2.8.3.3 Europäische Finanzstabilisierungsfazilität

Die zeitlich befristete Zweckgesellschaft EFSF wurde von den Euro-Mitgliedstaaten am 7. Juni 2010 mit dem Ziel gegründet, durch Kredite eine drohende Zahlungsunfähigkeit von Euro-Mitgliedstaaten abzuwenden. Zur Absicherung der Refinanzierung am Kapitalmarkt hat die Zweckgesellschaft Garantien von den Euro-Mitgliedstaaten erhalten. Das Garantievolumen der EFSF im Jahr 2011 betrug rund 780 Mrd. Euro, 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. Der von Deutschland zur Verfügung zu stellende Gewährleistungsrahmen liegt bei 211 Mrd. Euro. Seit dem 1. Juli 2013 gibt die EFSF keine neuen Kreditzusagen mehr. Die Programme der EFSF sind beendet. Bezogen auf die von der EFSF getätigten Refinanzierungsgeschäfte (für Programme und Liquiditätspuffer) beträgt – rechnerisch gesehen – die Auslastung der deutschen Gewährleistungsermächtigung nach dem Stabilisierungsmechanismusgesetz rund 92,2 Mrd. Euro (Mitte 2018).¹⁴⁷

2.8.3.4 Europäischer Stabilitätsmechanismus

Der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) hat seine Tätigkeit im Oktober 2012 aufgenommen. Der ESM ist 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. Der ESM soll als dauerhafter Rettungsschirm den Mitgliedstaaten des Euroraums im Bedarfsfall Stabilitätshilfen gewähren. Das maximale Ausleihvolumen beträgt 500 Mrd. Euro.

¹⁴⁶ Es handelt sich hierbei nicht um eine Gewährleistung im haushaltsrechtlichen Sinne, sondern um eine eventuelle Zahlungsverpflichtung an den Haushalt der Europäischen Union.

¹⁴⁷ Inanspruchnahme Deutschlands einschließlich Übersicherung, Refinanzierung von Zinsstundungen und Laufzeitverlängerungen.

Der Beitragsschlüssel aller Vertragsparteien beim ESM basiert – wie bei der EFSF – auf dem Schlüssel für die Zeichnung von Kapital der Europäischen Zentralbank (Deutscher Finanzierungsanteil: 26,96 %). Das finanzielle Gesamtvolumen der deutschen Beteiligung am Stammkapital des ESM beträgt dementsprechend rund 190 Mrd. Euro bestehend aus 21,7 Mrd. Euro eingezahltem¹⁴⁸ und 168,3 Mrd. Euro abrufbarem Kapital. Die deutsche Beteiligung am ESM darf ohne Zustimmung des Deutschen Bundestages nicht erhöht werden.

Von der Kreditvergabekapazität des ESM von 500 Mrd. Euro sind durch Finanzhilfeprogramme rund 117 Mrd. Euro belegt (Mitte 2018) und zwar zugunsten von

- Spanien: 26,7 Mrd. Euro (Gesamtzusage 41,3 Mrd. Euro abzüglich bisheriger Rückzahlungen von 14,6 Mrd. Euro),
- Zypern: 6,3 Mrd. Euro und
- Griechenland: bis 86,0 Mrd. Euro – Das dritte Hilfsprogramm endete am 20. August 2018. Griechenland erhält im Gegenzug zur Umsetzung von Auflagen Kredite zur Wiederherstellung der Tragfähigkeit seiner öffentlichen Finanzen. Mit der Freigabe der letzten Tranche von 15,0 Mrd. Euro erreicht das vom ESM freigegebene Programmvolumen 61,9 Mrd. Euro.¹⁴⁹

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. Rechnerisch, d. h. auf Basis des deutschen Finanzierungsanteils am ESM von 26,96 %, beträgt der deutsche Anteil am aktuell belegten Ausleihvolumen (117 Mrd. Euro zum 30. Juni 2018) rund 31,5 Mrd. Euro.

Nach Übernahme der einheitlichen europäischen Bankenaufsicht durch die Europäische Zentralbank ist das Instrumentarium des ESM erweitert wor-

¹⁴⁸ Die deutschen Beteiligungsmittel wurden in den Haushalten 2012, 2013 (je zwei Tranchen) und 2014 (eine Tranche) bereitgestellt.

¹⁴⁹ Antwort der Bundesregierung „ESM–Griechenlandprogramm – Abschluss und Bilanz“, Bundestagsdrucksache 19/3155 vom 3. Juli 2018, S. 5 ff.; 2,0 Mrd. Euro der Auszahlung für die Bankenrekapitalisierung hat Griechenland bereits getilgt.

den.¹⁵⁰ Danach können aus dem ESM bis zu 60 Mrd. Euro für Maßnahmen zur direkten Rekapitalisierung von Finanzinstituten bereitgestellt werden. Hierbei soll eine klare Haftungskaskade gelten: Zunächst haften private Anteilseigner und Gläubiger der betroffenen Institute („Bail In“). Danach sind die Mittel des durch die Bankenabgabe finanzierten gemeinsamen Abwicklungsfonds (Nr. 2.8.2) einzusetzen.¹⁵¹ 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 Auflagen ein Finanzinstitut unmittelbar rekapitalisieren (direkte Bankenrekapitalisierung).

2.8.3.5 Risiken aus den gewährten Euro-Hilfen

Ob und inwieweit sich die mit den übernommenen Gewährleistungen verbundenen Ausfallrisiken als Schäden realisieren, hängt von der Entwicklung der europäischen Staatsschuldenkrise und der Abwicklung der Hilfsprogramme ab. Nach Einschätzung der Bundesregierung ergeben sich auf der Basis der Frühwarnsysteme von EFSF und ESM derzeit keine Hinweise auf eine Zahlungsunfähigkeit der Empfänger der Stabilitätshilfen. Die Programmländer Irland, Spanien, Portugal und Zypern haben ihre Finanzhilfeprogramme beendet und erhalten keine weiteren Finanzhilfen. Das Hilfsprogramm für Griechenland läuft im August 2018 aus. Die Eurogruppe hat sich im Juni 2018 auf umfängliche schuldenerleichternde Maßnahmen geeinigt (vgl. Nr. 2.2.5.1).¹⁵² Ob dies ausreicht, eine nachhaltige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen des Landes zu gewährleisten, lässt sich derzeit nicht seriös einschätzen. Griechenland verbleibt in einer Nachprogrammüberwachung.

¹⁵⁰ Gesetz zur Änderung des ESM-Finanzierungsgesetzes vom 29. November 2014; Gesetz zur Änderung der Finanzhilfinstrumente nach Artikel 19 des Vertrags vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus.

¹⁵¹ Während der Aufbauphase des SRF kann der Finanzbedarf z. B. über Sonderabgaben der Banken oder einer Kreditaufnahme des SRF gedeckt werden.

¹⁵² Im Einzelnen: Antwort der Bundesregierung „ESM-Griechenlandprogramm – Abschluss und Bilanz“, Bundestagsdrucksache 19/3155 vom 3. Juli 2018.

2.9 Europäische Fiskalregeln und ihre nationale Umsetzung

2.9.1 Europäische Überwachung der Stabilitätsverpflichtungen

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

2.9.1.1 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union sowie Stabilitäts- und Wachstumspakt

Um das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion zu ermöglichen, wurde ein Mechanismus eingeführt, der

- die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen wahren und
- das von Mitgliedstaaten mit einer ungeeigneten Finanzpolitik ausgehende Risiko einer „Ansteckungsgefahr“ verringern soll.

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

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

Im Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) haben sich die Mitgliedstaaten verpflichtet, mittelfristig nahezu ausgeglichene oder Überschüsse ausweisende Haushalte anzustreben. Der SWP gibt folgende Obergrenzen für Defizit und Schuldenstand vor:

- (1) Im präventiven Arm des SWP haben sich die Mitgliedstaaten verpflichtet, ihre strukturellen Haushaltssalden zu verbessern. Danach sollen sich die konjunkturbereinigten Gesamtsalden den länderspezifischen mittelfristigen Haushaltszielen rasch annähern, die für die meisten Länder auf 0,5 % bis 1 % des BIP festgelegt sind. Hierdurch soll ein Sicherheitsabstand zur Defizitquote von 3 % des BIP (korrektiver Arm) einge-

halten werden. Wird dieses mittelfristige Haushaltsziel nicht erreicht, verpflichtet sich der Mitgliedstaat, sein strukturelles Defizit abzubauen. Hierdurch soll auch gewährleistet werden, dass sich die Staatsschuldenquote hoch verschuldeter Mitgliedstaaten innerhalb eines angemessenen Zeitraums der Obergrenze von 60 % des BIP annähert.

Teil des präventiven – und auch des korrektiven – Arms ist eine Ausgabenregel. Diese besagt bei der präventiven Komponente, dass die Ausgaben von Mitgliedstaaten, die ihr mittelfristiges Haushaltsziel verletzen, nicht stärker steigen dürfen als deren mittelfristiges Potenzialwachstum. Die Ausgabenregel beschreibt somit eine Obergrenze für das Wachstum der Ausgaben.¹⁵³ Bei erheblichen Abweichungen vom Mittelfristziel können bereits im präventiven Arm Sanktionen verhängt werden.

- (2) 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 zurückzuführen („1/20-Regel“). Maßgebender Ausgangswert ist der bei Eingehen dieser Verpflichtung bestehende Abstand zu 60 % des BIP. Ein Verstoß gegen diese Vorgabe kann sanktioniert werden.

2.9.1.2 Fiskalvertrag

Am 2. März 2012 unterzeichneten 25 Mitgliedstaaten den Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (Fiskalvertrag).¹⁵⁴ Der Fiskalvertrag knüpft an den 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

¹⁵³ BMF, Monatsbericht Juli 2018 „Die Ausgabenregel im europäischen Haushaltsüberwachungsverfahren: Aktuelle Ergebnisse für Deutschland“.

¹⁵⁴ 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“.

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.

- (2) Zum Schuldenstand wiederholt der Fiskalvertrag die Vorgabe des SWP, dass eine Schuldenstandsquote über 60 % des BIP jährlich um 1/20 abzubauen ist.
- (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.¹⁵⁵

2.9.1.3 Europäisches Semester

Seit dem Jahr 2011 stimmen die Mitgliedstaaten ihre Haushalts- und Wirtschaftspolitik vor Abschluss der nationalen Haushaltsverfahren in einem Europäischen Semester¹⁵⁶ ab. Der Jahreswachstumsbericht der EU-Kommission¹⁵⁷ leitet den jährlichen Zyklus der wirtschaftspolitischen Steuerung im Herbst des Vorjahres ein, nennt die allgemeinen wirtschaftspolitischen Prioritäten für die Europäische Union und gibt den Mitgliedstaaten politische Leitlinien für das Folgejahr vor. Diese betreffen drei verbundene Schwerpunktbereiche: Investitionen, Strukturreformen und verantwortungsvolle Fiskalpolitik. Auf dieser Grundlage berät der EU-Rat über prioritäre Maßnahmen für die Europäische Union.¹⁵⁸ Die nationalen Regierungen legen bis Ende April ihre nationalen Reformprogramme sowie ihre Stabilitäts- oder Konvergenzprogramme vor. Die EU-Kommission erarbeitet auf dieser Basis jeweils bis Juni für jeden Mitgliedstaat länderspezifische Emp-

¹⁵⁵ COM (2012) 342 final vom 20. Juni 2012, Gemeinsame Grundsätze für nationale fiskalpolitische Korrekturmechanismen.

¹⁵⁶ Das Europäische Semester ist mit der Verordnung (EU) 1175/2011 im SWP institutionalisiert; zum Europäischen Semester 2016: BMF, Monatsbericht September 2016, S. 6 ff.

¹⁵⁷ Für das Jahr 2018: „Jahreswachstumsbericht 2018“, Mitteilung der EU-Kommission an das Europäische Parlament, den EU-Rat, die Europäische Zentralbank, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die Europäische Investitionsbank vom 22. November 2017, COM (2017) 690 final.

¹⁵⁸ Pressemitteilung 30/18 vom 23. Januar 2018, Schlussfolgerungen des EU-Rates zu den makroökonomischen und haushaltspolitischen Leitlinien für die Mitgliedstaaten (Jahreswachstumsbericht).

fehlungen, die nach Beratung in den Gremien vom Rat für Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN) beschlossen und vom EU-Rat gebilligt werden.¹⁵⁹ Die Empfehlungen sollen von den Mitgliedstaaten anschließend bei der Aufstellung ihrer nationalen Haushalte berücksichtigt werden.

In der zweiten Jahreshälfte schließt sich das Verfahren der haushaltspolitischen Koordinierung an. Die Mitgliedstaaten des Euroraums legen der EU-Kommission jährlich im Oktober eine aktuelle Übersicht über die Haushaltsplanung für das nächste Jahr vor. Als Ergebnis dieser Vorlage kann die EU-Kommission verlangen, den Haushaltsplan abzuändern.

2.9.1.4 Europäisches Regelwerk konsequent umsetzen

Das mit der Wirtschafts- und Währungsunion eingeführte und als Folge der europäischen Staatsschuldenkrise reformierte Regelwerk ist immer umfangreicher und komplexer geworden. Diese Entwicklung ist der Einhaltung der Fiskalregeln und deren Überwachung eher abträglich.

In den Jahren 2010 und 2011 befanden sich auf dem Höhepunkt der europäischen Staatsschuldenkrise 24 Mitgliedstaaten in einem Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (VÜD). Diese Verfahren sind überwiegend abgeschlossen, zuletzt wurde im Juni 2018 das VÜD gegen Frankreich abgeschlossen. Nur noch Spanien befindet sich in einem VÜD.¹⁶⁰ Die 28 EU-Mitgliedstaaten haben seit dem Jahr 1999 bzw. seit dem Beitrittsjahr bis zum Jahr 2015 insgesamt in 165 Fällen das 3 %-Defizitkriterium überschritten, nur in 51 Fällen war dies nach dem EU-Regelwerk zulässig.¹⁶¹ In den über Jahre dauernden Verfahren wurde trotz fortwährender Überschreitungen der Defizit-Obergrenze kein einziges Mal eine Sanktion verhängt.

Die Schuldenstandsquoten sind weiterhin hoch und überschreiten im Durchschnitt aller EU-Mitgliedstaaten das 60 %-Kriterium. Seit dem Jahr 2015 bis Ende des Jahres 2017 sind sie allerdings in der Europäischen Union (EU 28) sowie im Euroraum (EU 19) um rund 5 % gesunken:

¹⁵⁹ Das Europäische Semester 2017 wurde mit der Annahme der länderspezifischen Empfehlungen an die EU-Mitgliedstaaten durch den ECOFIN am 11. Juli 2017 beendet.

¹⁶⁰ Pressemitteilung 383/18 vom 22. Juni 2018.

¹⁶¹ Berechnungen des ifo Instituts, CESifo-Gruppe München, Pressemitteilung vom 23. Mai 2016.

- EU 28 von 86,7 % Ende 2014 auf 81,6 % Ende 2017;
- EU 19 von Ende 2014 von 92,0 % auf 86,7 % Ende 2017.¹⁶²

Verantwortlich hierfür dürften in erster Linie die insgesamt verbesserten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowie das niedrige Zinsniveau für alle Mitgliedstaaten sein. Im Jahr 2017 hatten trotzdem noch 15 der 28 Mitglieder der EU zu hohe Verschuldungsquoten über 60 % des BIP. Die höchsten Quoten zwischen 98,3 % des BIP und 178,6 % des BIP wiesen fünf Mitgliedstaaten aus – alle aus den Euroraum.¹⁶³ Sechs – von der Wirtschaftsleistung her gesehen kleinere – Mitgliedstaaten hatten Ende des Jahres 2017 die niedrigsten Verschuldungsquoten.¹⁶⁴

Angesichts der hohen Schuldenstandsquoten kommt der konsequenten Umsetzung sowohl des VÜD (korrektiver Arm) als auch der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts eine wesentliche Bedeutung zu.

- Der Europäische Rechnungshof (ERH) hat bereits im Jahr 2016 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 mangelt.¹⁶⁵
- In einem weiteren Sonderbericht aus dem Jahr 2018¹⁶⁶ kritisiert der ERH, die EU-Kommission habe dem Hauptziel der präventiven Komponente¹⁶⁷, wonach sich die Mitgliedstaaten ihren länderspezifischen mittelfristigen Haushaltszielen rasch annähern sollen, nicht genügend Bedeutung beigemessen. Werde dieses Ziel mittelfristig erreicht, so wäre auch gewährleistet, dass sich die Staatsschuldenquote in hoch verschuldeten Mitgliedstaaten auf die im Vertrag festgelegte Obergrenze von 60 % des BIP zubewegt.

¹⁶² Eurostat Pressemitteilungen 204/2016 vom 21. Oktober 2016 und 69/2018 vom 23. April 2018 (noch aktualisieren geplant September).

¹⁶³ Griechenland (178,6 %), Italien (131,8 %), Portugal (125,7 %), Belgien (103,1 %) und Spanien (98,3 %), Quelle: Eurostat, Pressemitteilung 69/2018 vom 23. April 2018.

¹⁶⁴ Estland (9,0 %), Luxemburg (23,0 %), Bulgarien (25,4 %), Tschechische Republik (34,6 %), Rumänien (35,0 %), Dänemark (36,4 %), Quelle: Eurostat, Pressemitteilung 69/2018 vom 23. April 2018.

¹⁶⁵ Sonderbericht Nr. 10/2016 des ERH „Weitere Verbesserungen sind erforderlich, um die wirksame Anwendung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit zu gewährleisten“, www.eca.europa.eu.

¹⁶⁶ Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofes Nr. 18/2018 „Wird das Hauptziel der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts erreicht?“, veröffentlicht auf der Website des ERH (www.eca.europa.eu).

¹⁶⁷ Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, die in den Jahren 2005 und 2011 geändert wurde.

- Nach Einschätzung des ERH gehen die Flexibilitätsbestimmungen der EU-Kommission in der Praxis zu weit. So sollte das Hauptziel der Verordnung zur präventiven Komponente Vorrang vor Flexibilitätsoptionen haben. Kritisch zu hinterfragen sei insbesondere, dass
 - gewährte Abweichungen für Strukturreformen nicht den tatsächlichen Kosten der Umsetzung dieser Reformen für den Haushalt entsprechen, sowie
 - die Investitionsklausel nicht sicherstelle, dass der Anteil der öffentlichen Investitionsausgaben am BIP in dem Jahr steigt, für das der Anstieg genehmigt wurde; erforderlich sei lediglich ein Nominalanstieg.

Zudem stellte der ERH fest, dass in den vom Rat angenommenen einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen nicht ausreichend erläutert sei, wodurch die Haushaltsanpassungen begründet sind und welche Risiken bestehen, wenn Mitgliedstaaten die Vorgaben nicht erfüllen.

Die Einschätzung des ERH hinsichtlich der unzureichenden Umsetzung der europäischen Fiskalregeln wird von der Deutschen Bundesbank geteilt:¹⁶⁸

- Die im Anschluss an die europäische Staatsschuldenkrise betonte Notwendigkeit stärker bindender Regeln werde in der Praxis nur unzureichend realisiert. Vielmehr seien die Regeln immer komplexer geworden und beträchtliche Ermessensspielräume eröffnet worden.¹⁶⁹
- Als Folge sei zu konstatieren, dass die quantitativen Ziele und Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts häufig verfehlt und die Anreize für eine solide Fiskalpolitik in den Hintergrund treten würden.
- Erforderlich sei daher ein Umdenken, dass insbesondere die Fiskalregeln durch eine einfache und transparente Ausgestaltung stärke sowie die Einhaltung der Regeln zielgenauer und weniger politisch bewerte, ggf. durch Einschaltung einer anderen Institution als der EU-Kommission.

Auch der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass der Wille zur Einhaltung der Stabilitätsziele in der europäischen Fiskalpolitik durch eine konse-

¹⁶⁸ Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juni 2017, „Zur Ausgestaltung und Umsetzung der europäischen Fiskalregeln“ (S. 29-45).

¹⁶⁹ Bei der Beurteilung der Regeleinhaltung im präventiven Arm des Stabilitäts- und Wachstumspakts möchte die EU-Kommission ihre Ermessensspielräume sogar noch ausweiten und neben der Betrachtung der Produktionslücke eine „ganzheitliche Einschätzung“ auf Grundlage weiterer Indikatoren durchführen.

quente Anwendung der Fiskalregeln zu unterstreichen und Ermessensspielräume in diesem Sinne zu begrenzen sind. Die EU-Kommission betont zu Recht, dass das Vertrauen in die Finanzstabilität der Europäischen Union gestärkt werden müsse und eine verbesserte Haushaltsüberwachung zur Vermeidung künftiger Staatsschuldenkrisen beizutragen habe.¹⁷⁰ Die von ihr vorangetriebene Einführung einheitlicher europäischer Rechnungslegungsgrundsätze (EPSAS) erscheint allerdings als falsche Therapie. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes besteht hier kein Erkenntnis-, sondern ein Umsetzungsproblem innerhalb der Europäischen Union. Es mangelt weniger an qualitativ hochwertigen Finanzdaten als vielmehr an der konsequenten Durchsetzung der europäischen Fiskalregeln.¹⁷¹

2.9.2 Quoten für Finanzierungssaldo und Schuldenstand

Die Entwicklung der gesamtstaatlichen Quoten für den Finanzierungssaldo und den Schuldenstand stellt sich in Deutschland – auch mit Blick auf die anderen EU-Mitglieder – wie folgt dar:

2.9.2.1 Quote für den Finanzierungssaldo

Die öffentlichen Haushalte in Deutschland haben die europäischen Vorgaben zur Quote für den gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo letztmalig aufgrund der globalen Wirtschafts- und Finanzmarktkrise nicht eingehalten: Im Jahr 2010 erreichte Deutschland mit -4,2 % des BIP einen negativen Spitzenwert (vgl. Abbildung 2.12). Die öffentlichen Haushalte konnten die Folgen der Krise aber schnell überwinden: Bereits im Jahr 2011 verbesserte sich der Finanzierungssaldo auf -1,0 % des BIP. Seit dem Jahr 2012 erfüllt Deutschland die Vorgaben des SWP und des Fiskalvertrags. Vom Jahr 2014 an erzielt der öffentliche Gesamthaushalt sogar Überschüsse. Für das Jahr 2018 rechnet die Bundesregierung mit einem Finanzierungsüberschuss von 1 ¼ % des BIP (in struktureller Abgrenzung 1 % des BIP).¹⁷² Im Finanzplanungszeitraum soll dieser Überschuss in den Jahren 2019, 2020 sowie 2022 auf ¾ %

¹⁷⁰ Dazu: Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament vom 6. März 2013: Die angestrebte Umsetzung harmonisierter Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor in den Mitgliedstaaten, COM 2013 (114).

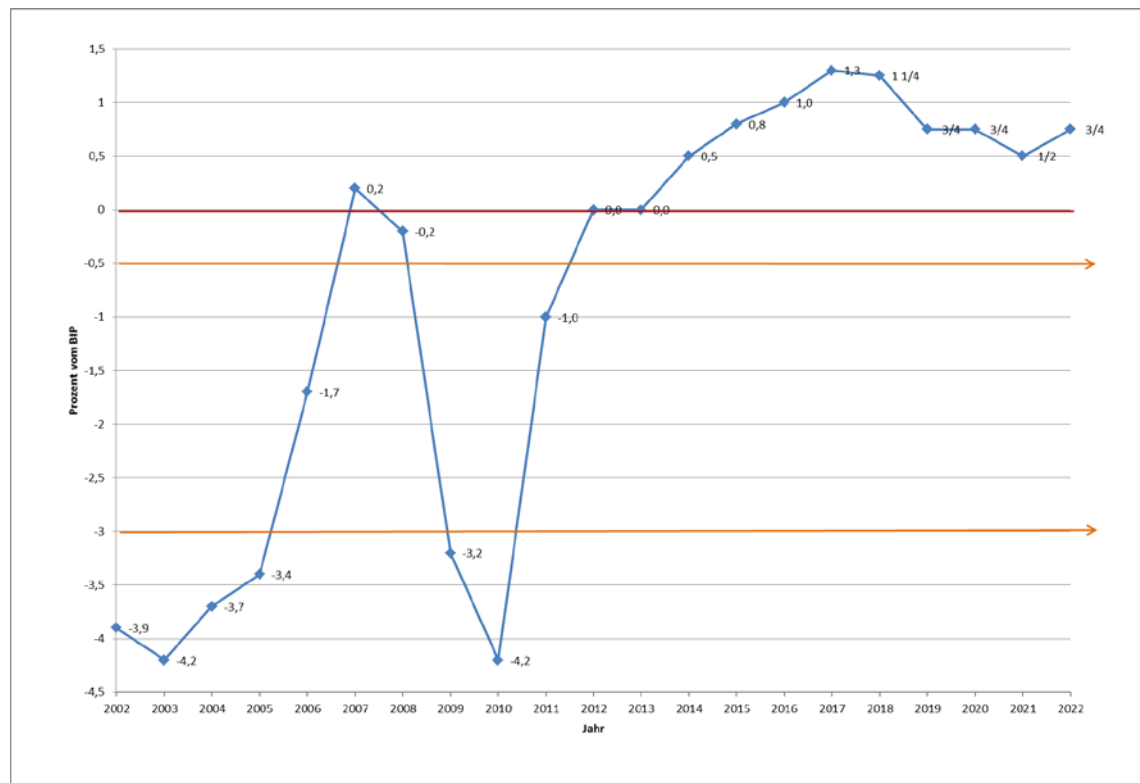
¹⁷¹ Bericht nach § 99 BHO zur angestrebten Einführung harmonisierter Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor (EPSAS) in den Mitgliedstaaten der EU vom 15. November 2017, Bundestagsdrucksache 19/60 (www.bundesrechnungshof.de).

¹⁷² BMF, Monatsbericht Juli 2018, Mittelfristige Finanzprojektion der öffentlichen Haushalte, S. 8-14.

des BIP sinken bzw. im Jahr 2021 auf $\frac{1}{2}$ % des BIP (vgl. Abbildung 2.12). Grund für die Verschlechterung sind vor allem die sogenannten prioritären Maßnahmen des Koalitionsvertrags (vgl. Nr. 2.2). Trotz der vorgesehenen deutlichen Mehrausgaben und Mindereinnahmen wird nach den Projektionen das mittelfristige Haushaltsziel eines strukturellen Defizits von maximal 0,5 % des BIP im Finanzplanungszeitraum nicht gefährdet. Deutschland würde hinsichtlich des Finanzierungssaldos die europäischen Vorgaben weiterhin klar erfüllen.

Abbildung 2.12

Quote für den gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo



Erläuterung: Die beiden Pfeile bilden die Referenzwerte des EU-Vertrags bzw. korrektiven Arms des SWP (3 %/BIP) sowie des Fiskalvertrags (0,5 %/BIP) für die Defizitgrenzen ab.

Quelle: Für 2018 bis 2022: Mittelfristige Finanzprojektion der öffentlichen Haushalte: BMF-Monatsbericht Juli 2018, S. 8-14.

Innerhalb des Euroraums bzw. der Europäischen Union liegt Deutschland im oberen Bereich. Nach der EU-Frühjahrsprognose wird sich der Finanzierungssaldo in den Mitgliedstaaten dank der insgesamt guten Wirtschaftslage überwiegend positiv entwickeln. Insgesamt sollen in den Jahren 2018 und 2019 außer Deutschland noch elf weitere Länder (u. a. Griechenland, Niederlande, Schweden, Tschechien) Überschüsse erzielen. Für eine Reihe von Ländern

(u. a. Frankreich, Italien, Vereinigtes Königreich, Spanien, Rumänien, Ungarn) werden allerdings weiterhin deutlich negative Haushaltssalden (über 1,5 % des BIP) prognostiziert.¹⁷³ Auch die durchschnittliche Quote für den Haushaltssaldo soll negativ bleiben:¹⁷⁴

- für den Euroraum im Jahr 2018 bei -0,7 % des BIP sowie im Jahr 2019 bei -0,6 % des BIP sowie
- für die Europäische Union in den Jahren 2018 und 2019 bei jeweils -0,8 % des BIP.

2.9.2.2 Schuldenstandsquote

Die gesamtstaatliche Schuldenstandsquote erreichte im Jahr 2010 mit 80,9 % des BIP ihren Höchstwert (vgl. Abbildung 2.13). Grund für den hohen Anstieg waren insbesondere die Wirtschafts- und Finanzkrise einschließlich der in ihrem Kontext ergriffenen Maßnahmen zur Finanzmarktstabilisierung. Nach einem Rückgang im Jahr 2011 ist die Schuldenstandsquote im Jahr 2012 nochmals auf 79,8 % des BIP angestiegen. Dies ist im Wesentlichen auf die deutsche Beteiligung an weiteren Hilfsmaßnahmen zur Bekämpfung der europäischen Staatsschuldenkrise zurückzuführen (EFSF-Garantien¹⁷⁵ und Einzahlungen in den ESM – vgl. Nr. 2.8).

Seitdem geht die Schuldenstandsquote stetig zurück. Allein im Jahr 2017 sank sie um 4,2 Prozentpunkte. Beigetragen haben hierzu die gute gesamtwirtschaftliche Entwicklung, rückläufige Defizite bzw. Überschüsse in den öffentlichen Haushalten sowie die Rückführung der Portfolios in den zur Bewältigung der Finanzmarktkrise gegründeten Abwicklungsanstalten. Außerdem führte die Umsetzung des neuen Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010) in die deutschen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen im Herbst 2014 zu einem höheren Ausweis des nominalen BIP. Als Folge hiervon sank die gesamtstaatliche Schuldenstandsquote um rund zwei Prozentpunkte für den gesamten von der Revision betroffenen

¹⁷³ Im Einzelnen: BMF, Monatsbericht Juli 2018: Kennzahlen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – Jüngste wirtschaftliche Vorausschätzungen von EU-KOM, OECD und IWF zu Haushaltssalden, Staatsschuldenquote und Leistungsbilanzsaldo.

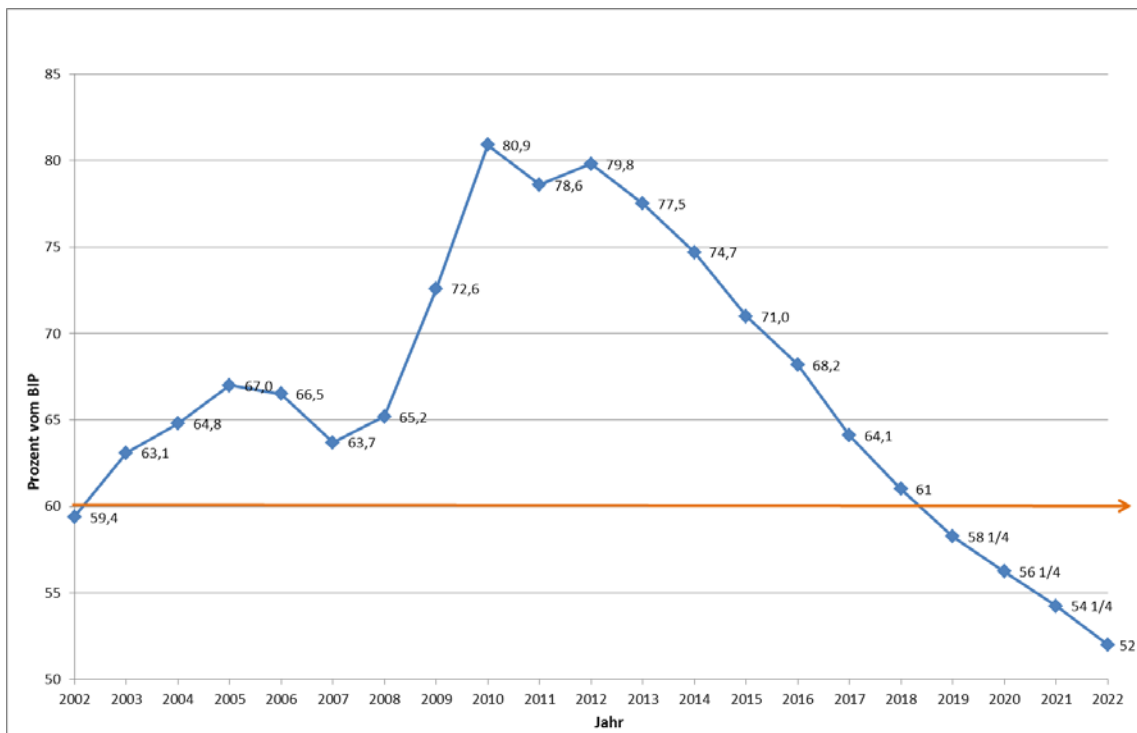
¹⁷⁴ BMF, Monatsbericht Juli 2018, a .a .O.

¹⁷⁵ 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.

Zeitraum (ab 1991). Für das Jahr 2018 wird mit einem weiteren Rückgang der Schuldenstandsquote auf 61,0 % des BIP gerechnet. Zum Jahresende 2019 würde sie dann erstmals seit dem Jahr 2002 wieder unter der Maastricht-Schuldenstandsquote von 60 % des BIP liegen und bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums 2022 auf 52 % des BIP sinken. Der Bundesrechnungshof sieht in der weiteren Rückführung der Schuldenstandsquote einen wichtigen Beitrag, um die öffentlichen Haushalte auf absehbare Belastungen, wie den demografischen Wandel, vorzubereiten und damit zukunftsfester zu machen.

Abbildung 2.13

Schuldenstandsquote



Erläuterung: Der Pfeil bildet den Referenzwert für die Schuldenstandsquote ab.

Quelle: Für 2018 – 2022: Mittelfristige Finanzprojektion der öffentlichen Haushalte: BMF-Monatsbericht Juli 2018, S. 8-14.

Ebenso wie beim Finanzierungssaldo entwickeln sich bei der Schuldenstandsquote die deutschen Haushalte im Vergleich zu den anderen Mitgliedstaaten im Euroraum bzw. innerhalb der Europäischen Union günstig. Nach der EU-Frühjahrsprognose verzeichnen die Mitgliedstaaten zwar ebenfalls rückläufige Schuldenstandsquoten; sie liegen aber im Durchschnitt auf deutlich höherem Niveau:

- im Euroraum im Jahr 2018 bei 86,5 % und im Jahr 2019 bei 84,1 % des BIP sowie
- in der Europäischen Union im Jahr 2018 bei 81,2 % und im Jahr 2019 bei 79,1 % des BIP.¹⁷⁶

2.9.3 Empfehlungen des EU-Rates für die Jahre 2018 und 2019

Im Frühjahr 2018 übermittelte die Bundesregierung der EU-Kommission ihr aktualisiertes deutsches Stabilitätsprogramm 2018 und das Nationale Reformprogramm 2018¹⁷⁷ zur Bewertung. Auf dieser Grundlage kommt der EU-Rat zum Schluss, dass Deutschland die Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts in den Jahren 2018 und 2019 aller Voraussicht nach einhalten wird. Unter Einbeziehung der Bewertung durch die EU-Kommission hat er folgende finanzwirtschaftlich relevanten Empfehlungen¹⁷⁸ für diesen Zeitraum gegeben: Danach soll Deutschland insbesondere

- unter Einhaltung des mittelfristigen Haushaltsziels die Haushalts- und Strukturpolitik nutzen, um auf allen staatlichen Ebenen einen nachhaltigen Aufwärtstrend bei den öffentlichen und den privaten Investitionen, insbesondere in Bildung, Forschung und Innovation, herbeizuführen,
- seine Anstrengungen verstärken, die Verfügbarkeit von Breitbandinfrastruktur mit sehr hoher Kapazität flächendeckend sicherzustellen,
- die Effizienz und Investitionsfreundlichkeit des Steuersystems weiter verbessern sowie
- die hohe Steuer- und Abgabenbelastung insbesondere für Geringverdiener senken.

Der EU-Rat hat damit die Tragfähigkeit und die Finanzstabilität der öffentlichen Haushalte in Deutschland bestätigt. Der empfohlene Ausbau der öffentlichen Investitionen deckt sich im Grundsatz mit der Position des Bundesrechnungshofes, der seit Jahren eine strukturelle Verbesserung der Ausgabenstruktur zugunsten zukunftsbezogener Ausgaben empfiehlt. Ange-

¹⁷⁶ BMF, Monatsbericht Juli 2018: Kennzahlen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – Jüngste wirtschaftliche Vorausschätzungen von EU-KOM, OECD und IWF zu Haushaltssalden, Staatsschuldenquoten und Leistungsbilanzsaldo.

¹⁷⁷ Bundestagsdrucksache 19/1870 vom 26. April 2018.

¹⁷⁸ Empfehlung des Rates vom 13. Juli 2018 zum Nationalen Reformprogramm Deutschlands 2018 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Deutschlands 2018 (Entwurf mit Stand: 23. Mai 2018).

sichts der bereits im neuen Finanzplan umgesetzten Maßnahmen des Koalitionsvertrags erscheint der finanzwirtschaftliche Spielraum allerdings ausgeschöpft. Angezeigt wäre nunmehr die kritische Überprüfung von Steuersubventionen und sonstigen steuerlichen Vergünstigungen (vgl. Nr. 2.2.8). Damit könnten z. B. die vom EU-Rat empfohlenen Steuerentlastungen für Geringverdiener sowie die befürwortete stärkere Investitionsfreundlichkeit des Steuersystems finanziell aufgefangen werden. Ausgabenprogramme durch neue Kredite sind abzulehnen, um die weitere Rückführung der Schuldenstandsquote nicht zu gefährden.

2.9.4 Innerstaatliche Umsetzung der Stabilitätsverpflichtungen

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

- (1) Der verfassungsrechtliche Regelungsrahmen für eine nationale Schuldenbremse in den Haushalten von Bund und Ländern enthält die Vorgaben des reformierten SWP und des Fiskalvertrages. Die Kreditgrenze für den Bund ist in Artikel 115 Grundgesetz verankert.
- (2) Im Gesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrages wurden 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.¹⁷⁹
- (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 angesiedelt.¹⁸⁰ Seine zentrale Aufgabe ist es, fortlaufend zu überwachen, ob die Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits durch Bund und Länder eingehalten wird. Zu seiner Unter-

¹⁷⁹ Der Bund übernimmt die Verantwortung für die Entwicklung der Sozialversicherungen, während die Länder für ihre Kommunen verantwortlich sind.

¹⁸⁰ Mitglieder sind die Minister und Ministerinnen des BMF, des BMWi sowie der Landesfinanzministerien.

stützung ist ein unabhängiger Beirat, bestehend aus neun Mitgliedern, eingerichtet worden.¹⁸¹

- (4) Mit der Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen ist die Stellung des Stabilitätsrates gestärkt worden. Ab dem Jahr 2020 überwacht er explizit die Einhaltung der verfassungsrechtlichen Schuldenregel in Bund und Ländern. Zudem ist gesetzlich vorgegeben, dass die Analysen des Stabilitätsrates auf Grundlage eines einheitlichen Konjunkturbereinigungsverfahrens stattfinden. Dadurch wird die Vergleichbarkeit und Aussagekraft der Analysen des Stabilitätsrates gestärkt.
- (5) Beginnend ab Herbst 2018 wird die Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, der führende Wirtschaftsforschungsinstitute angehören, als unabhängige Institution alle drei Projektionen der Bundesregierung (Jahres-, Frühjahrs- und Herbstprojektion) mit dem Ziel der Befürwortung überprüfen.¹⁸² Die Projektgruppe ist dabei nicht an Weisungen der Bundesregierung oder anderer Institutionen gebunden. Mit der Einrichtung dieser unabhängigen Institution hat Deutschland einen Kritikpunkt der Europäischen Kommission an der Umsetzung einer EU-Verordnung¹⁸³ ausgeräumt. Nach Einschätzung der EU-Kommission fehlte in Deutschland bislang eine unabhängige Einrichtung, welche die gesamtwirtschaftliche Projektionen erstellt oder bestätigt.

Mit dem in seiner Position aufgewerteten Stabilitätsrat und dem ihn unterstützenden Beirat hat der Gesetzgeber Gremien geschaffen, die grundsätzlich in der Lage sind, die Einhaltung der gesamtsstaatlichen Defizitobergrenze für den Staatssektor effektiv zu überwachen. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes und der Rechnungshöfe der Länder gibt es allerdings im System der Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat noch Verbesse-

¹⁸¹ Der Beirat besteht 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.

¹⁸² Gesetz zur Erstellung gesamtwirtschaftlicher Vorausschätzungen der Bundesregierung (Vorausschätzungsgesetz – EgVG) vom 27. Juni 2017, BGBl. I, S. 2080 ff., sowie die Verordnung über die Erstellung gesamtwirtschaftlicher Vorausschätzungen der Bundesregierung (Vorausschätzungsverordnung – EgVV) vom 4. September 2017, BGBl. I S. 3378 ff.

¹⁸³ Verordnung (EU) Nr. 473/2013 des Europäischen Parlaments und des 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 VO (EU) Nr. 473/2013

rungsmöglichkeiten: Hierzu gehören u. a. die Einbeziehung ergänzender oder alternativer Kennziffern, aktuellerer Datengrundlagen, eine Ausweitung der bisherigen Veröffentlichungspraxis in Bezug auf das für die Berechnungen verwendete Datenmaterial sowie eine stärkere Gewichtung der aktuellen Haushaltssituation. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes wäre es zudem förderlich, dem Stabilitätsrat die Kompetenz einzuräumen, zur besseren Durchsetzbarkeit seiner Empfehlungen Fehlverhalten zu sanktionieren. Immerhin dürfte die gesetzliche Verankerung der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose und deren Unabhängigkeit von Weisungen der Bundesregierung dazu beitragen, die Aussagekraft von Haushalts- und Finanzplanungen weiter zu verbessern.

2.9.5 Finanzierungssaldo und Schuldenstand bei Bund, Ländern und Gemeinden

Für den Bund ist die Einhaltung der europäischen Fiskalregeln und einer zielgerichteten Umsetzung des Haushaltsüberwachungsverfahrens von besonderer Relevanz. Denn zum einen ist er der EU-Kommission gegenüber hierfür unmittelbar verantwortlich. Zum anderen ist seine Haushalts- und Verschuldungslage besonderen Herausforderungen ausgesetzt.

So verzeichnet der Bund beim gesamtstaatlichen Schuldenstand seit Jahren im Vergleich zu den übrigen Gebietskörperschaften einen deutlich höheren Anteil, der auch im Jahr 2017 leicht angestiegen ist (vgl. Tabelle 2.14).

Tabelle 2.14

Schuldenstand in den öffentlichen Haushalten^{a, b}

Jahr	Schuldenstand	darunter: Bund	darunter: Länder	darunter: Gemeinden	Anteil Bund am Schuldenstand	Anteil Länder und Gemeinden am Schuldenstand
	in Mrd. Euro				in %	
2008	1.669	1.016	540	128	60,9	40,0
2009	1.786	1.083	584	134	60,6	40,2
2010	2.089	1.334	629	143	63,9	37,0
2011	2.125	1.344	654	144	63,2	37,6
2012	2.202	1.388	684	148	63,0	37,8
2013	2.191	1.390	666	151	63,4	37,3
2014	2.192	1.397	660	152	63,7	37,0
2015	2.162	1.373	657	152	63,5	37,4
2016	2.146	1.367	640	153	63,7	37,0
2017	2.093	1.352	612	147	64,6	36,3

Erläuterungen:

^a Rundungsdifferenzen möglich.

^b 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 – die Summe der Anteile liegt daher jeweils leicht über 100 %.

Quelle: Deutsche Bundesbank, Statistiken „Öffentliche Finanzen“, Maastricht-Defizit und Schuldenstand, sowie eigene Berechnungen (Schuldenanteile).

Bei einem gesamtstaatlichen Maastricht-Schuldenstand zum Jahresende 2017 von 2,09 Billionen Euro entfallen 1,35 Billionen Euro¹⁸⁴ auf den Bund. Dies sind 64,6 % der Gesamtverschuldung und damit vier Prozentpunkte mehr als zum Jahresende 2009. Der Anstieg beruht im Wesentlichen darauf, dass die Maßnahmen zur Abwehr der Finanzmarktkrise und der europäischen Staatsschuldenkrise überwiegend zulasten des Bundes gegangen sind. Zudem haben Länder und Gemeinden im Jahr 2017 auf Grund der guten wirtschaftlichen Lage und der günstigen Zinssituation ihre Schulden stärker abbauen können.

Auch beim Finanzierungssaldo hatten Länder und Gemeinden im Jahr 2017 insgesamt einen besseren Abschluss als der Bund (vgl. Tabelle 2.15). Dieser Trend dürfte sich auf Grundlage der mittelfristigen Finanzplanungen verfestigen (vgl. Nr. 2.2.4.3).

¹⁸⁴ 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 hinzugechnet werden – vgl. dazu Statistisches Bundesamt, Schulden der öffentlichen Haushalte 2017, Fachserie 14, Reihe 5, Methodische Hinweise Nr. 6.

Tabelle 2.15

Finanzierungssaldo in den öffentlichen Haushalten^{a, b}

Jahr	Finanzie- rungssaldo Staat	davon: Bund	davon: Sozialver- sicherung	davon: Länder	davon: Gemeinden
	in Mrd. Euro				
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	-0,9	-16,1	18,4	-5,5	2,2
2013	-4,0	-7,4	5,4	-2,5	0,5
2014	16,7	13,7	3,1	0,1	-0,2
2015	23,9	14,7	2,7	2,2	4,3
2016	28,7	11,5	8,2	4,2	4,8
2017	34,0	6,1	10,1	8,3	9,5

Erläuterungen:

^a Rundungsdifferenzen möglich.

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

Quelle: Deutsche Bundesbank, Statistiken „Öffentliche Finanzen“, Maastricht-Defizit und Schuldenstand.

Obwohl der Bund höher verschuldet ist als die Länder und Kommunen, entlastet er diese finanziell in zentralen Politikfeldern und beteiligt sich zur Hälfte an den Konsolidierungshilfen von jährlich 800 Mio. Euro.¹⁸⁵ Sie belaufen sich über den Zeitraum von 2011 bis 2019 auf insgesamt 7,2 Mrd. Euro. Mit Blick auf die Maßnahmen des Koalitionsvertrags sowie die ab dem Jahr 2020 geltende Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen mit großzügigen finanziellen Zugeständnissen erscheinen die Handlungsspielräume des Bundes weitgehend ausgereizt. Angesichts der zahlreichen mittel- und langfristigen Herausforderungen sollte das Augenmerk darauf gelegt werden, die finanzielle Nachhaltigkeit der Bundesfinanzen zu erhalten und zu stärken. Der Bundeshaushalt könnte dann weiterhin dazu beitragen, dass Deutschland innerhalb der Europäischen Union seine Position als finanzwirtschaftlich solides Mitgliedsland glaubhaft untermauert.

¹⁸⁵ Auf Bremen entfallen hiervon jährlich 300 Mio. Euro, auf das Saarland 260 Mio. Euro und auf die Länder Berlin, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein jeweils 80 Mio. Euro.