



Bericht

an den
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung
des Bundes

- ein weiter Weg aus der Krise

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne
des § 96 Abs. 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der
Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht
(www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: I 2 – 2020 – 0911

Bonn, den 2. November 2020

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Haushaltseckwerte bis 2024	10
1.1	Haushaltsentwurf 2021	10
1.2	Finanzplan bis 2024	14
1.3	Konsolidierungslinie entwickeln	15
2	Einhaltung der Schuldenregel	17
3	Ausgabenentwicklung und -struktur	22
3.1	Wesentliche Finanzkennzahlen	22
3.2	Bundesleistungen an die gesetzliche Rentenversicherung	25
3.3	Bundesleistungen an die gesetzliche Krankenversicherung	28
3.4	Ausgaben für den Arbeitsmarkt	32
3.5	Zinsausgaben	36
4	Einnahmenentwicklung und -struktur	40
4.1	Steuereinnahmen	41
4.2	Steuerquoten und Steuerverteilung	43
5	Gewährleistungen im Haushaltsgesetz und WSF	46
6	Europäische Herausforderungen	48
6.1	Einhaltung der Fiskalkriterien	48
6.2	Finanzielle Folgen der Corona-Krise	52

0 Zusammenfassung

Die Corona-Krise hat deutliche Spuren im Bundeshaushalt hinterlassen. Sie legt die unzureichende Tragfähigkeit der Bundesfinanzen schonungslos offen. Die finanzpolitische Reaktion auf die Krise erreicht historische Dimensionen:

- Mit geplanten Nettokreditaufnahmen von zusammen 314 Mrd. Euro in den Bundeshaushalten 2020 und 2021 erhöht sich der in 70 Jahren aufgebaute Schuldenstand des Bundes quasi auf einen Schlag um mehr als 30 %.
- Der damit verbundene Anstieg der Neuverschuldung liegt nicht weit entfernt vom Volumen der Neukredite der letzten zwei Jahrzehnte.

Historisch hohe Nettokreditaufnahmen 2020 und 2021

Angesichts dieser Zahlen sind Vergleiche der Bundesregierung mit der Finanzmarktkrise und deren schneller Überwindung nicht angezeigt. Es ist vielmehr zu befürchten, dass eine Normalisierung der finanzwirtschaftlichen Lage nicht nur länger dauern, sondern auch erheblich größere Anstrengungen erfordern wird.

Die bereits in den zwei Nachtragshaushalten 2020 verwendete Aussetzungsklausel der Schuldenregel soll im Haushalt 2021 erneut in Anspruch genommen werden.

- Trotz einer nach der Schuldenregel zulässigen Nettokreditaufnahme von 28,1 Mrd. Euro sieht der Haushaltsentwurf 2021 vor, dass der Deutsche Bundestag bereits zum dritten Mal innerhalb weniger Monate eine außergewöhnliche Notsituation nach Artikel 115 Abs. 2 Grundgesetz feststellen soll, um eine Nettokreditaufnahme von insgesamt 96,2 Mrd. Euro bewilligen zu dürfen. Die seitens der Bundesregierung bereitgestellte Formulierungshilfe für die Notlagenenerklärung entspricht im Wesentlichen den Beschlussinhalten aus den beiden Nachtragshaushalten 2020.

- Das erhebliche Ausmaß der über der Regelgrenze liegenden zusätzlichen Neuverschuldung von 86,2 Mrd. Euro¹ ist nicht angemessen, da es nicht im erforderlichen engen Zusammenhang

Notlagenkredite unangemessen hoch

¹ Die Notlagen-Nettokreditaufnahme (NKA) von 86,2 Mrd. Euro ergibt sich aus der Differenz zwischen der veranschlagten NKA (96,2 Mrd. Euro) plus geschätztem Finanzierungsdefizit innerhalb der Sondervermögen (18,1 Mrd. Euro) abzüglich der nach der Schuldenregel maximal zulässigen NKA (28,1 Mrd. Euro) – vgl. Tabelle 2.

mit der Notsituation steht. Hierbei geht es nicht in erster Linie um das „Ob“ einer Notlagenerklärung, sondern um die **Größenordnung der Überschreitung**. Wie im 2. Nachtragshaushalt 2020 fehlt es am Bemühen, den Kreditansatz auf das notlagenindizierte erforderliche Maß zu begrenzen.² Eine solche Handlungsweise beeinträchtigt nicht nur die finanzwirtschaftliche Wirkung der Schuldenregel, sie ist **verfassungsrechtlich** problematisch.

Ausgabeermächtigungen überveranschlagt – Verstoß gegen Jährlichkeit und Fälligkeit

- Vor allem im Haushalt 2020 wurden die Ausgabeermächtigungen für Zuweisungen an sogenannte **unechte Sondervermögen** in erheblichem Umfang überveranschlagt. Die Praxis, **Haushaltsansätze aufzublähen**, missachtet wesentliche Grundsätze wie die Jährlichkeit, Einheit, Wahrheit, Klarheit und Fälligkeit (Etatreife). Sie hat dazu geführt, dass innerhalb dieser Sondervermögen Rücklagen entstanden sind, die Ende 2020 eine Größenordnung von schätzungsweise 30 Mrd. Euro erreichen dürften. Diese Rücklagen sind nicht werthaltig und müssen daher bei ihrer Inanspruchnahme kreditfinanziert werden. Infolgedessen beschränken sie den von der Schuldenregel erlaubten Kreditspielraum in späteren Haushalten. Für das Haushaltsjahr 2021 rechnet das Bundesministerium der Finanzen (BMF) aufgrund der teilweisen Inanspruchnahme dieser Rücklagen mit einer schuldenregelrelevanten Unterdeckung von 18,1 Mrd. Euro. Negative Finanzierungssalden sind im gesamten Finanzplanungszeitraum zu erwarten.
- Die durch Haushaltsüberschüsse in den Jahren 2015 bis 2019 „angesparte“ allgemeine Rücklage von 48,2 Mrd. Euro soll im Haushalt 2021 erneut nicht für den Haushaltsausgleich in Anspruch genommen werden. Hierdurch wird das durch Notlagenkredite zu deckende Finanzierungsdefizit 2021 entsprechend vergrößert. Ein solches

Rücklage jetzt für Haushaltsausgleich einsetzen

² Der Bundesrechnungshof hat diese Praxis bereits im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses am 29. Juni 2020 zum 2. Nachtragshaushalt 2020 kritisiert; vgl. schriftliche Stellungnahme vom 25. Juni 2020, Haushaltsausschuss-Drs. 19/5961 sowie Stenografisches Protokoll 19/67 S. 12 und 14; vgl. dazu auch: Gröpl - Rechtsgutachten zur Vereinbarkeit des Entwurfs eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 – Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020 – mit haushaltsverfassungsrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes, insbesondere mit der sog. Schuldenbremse, Juni 2020.

Verhalten nach dem Motto „**schone Rücklagen, erkläre Notlage**“ verstärkt die verfassungsrechtlichen Bedenken.

Darüber hinaus zeichnet sich in den Finanzplanungsjahren 2022 bis 2024 eine Fortsetzung hoher Kreditaufnahmen ab:

- Die **allgemeine Rücklage** soll in den Haushalten 2022 bis 2024 zur Deckung herangezogen werden. Da sie wie die Rücklagen in den unechten Sondervermögen nicht werthaltig ist, führt dies zu entsprechenden Kreditbelastungen. Diese vermindern allerdings anders als die Rücklagen der Sondervermögen nicht den von der Schuldenregel erlaubten Kreditspielraum.
- Ungeachtet des Rücklageneinsatzes ergeben sich nach Einschätzung der Bundesregierung als „finanzpolitischer Handlungsbedarf“ bezeichnete **Haushaltslücken** in den Haushalten 2022 bis 2024 von insgesamt 42,5 Mrd. Euro. Einbezogen sind dabei die geschätzten Finanzierungsdefizite in den Sondervermögen sowie die Tilgungsraten ab dem Jahr 2023. Letztere folgen aus den zur Deckung der Nachtragshaushalte 2020 gefassten parlamentarischen Notlagenbeschlüssen.
- Dieser Handlungsbedarf soll nach Aussage der Bundesregierung erst im Zuge der Aufstellung des Haushalts 2022 geschlossen werden, um die Vorgaben der Schuldenregel in den Jahren 2022 bis 2024 einzuhalten. Aus heutiger Sicht weist der Finanzplan für diese drei Jahre **Kreditbedarfe und Lücken von rund 130 Mrd. Euro** aus (vgl. Tz. 1.2 und 2 b).

Haushaltslücken in den Finanzplanungsjahren 2022 bis 2024

Ähnlich „kreative“ Maßnahmen mit dem Effekt der Aushebelung oder zumindest Schwächung der Schuldenbremse sind auch auf Länderebene zu beobachten. Vor diesem Hinter-

Rechnungshöfe warnen vor Umgehung der Schuldenregel

grund haben die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder im Rahmen ihrer Konferenz in Hildesheim eine „**Erklärung zur Neuverschuldung des Bundes und der Länder im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie**“ abgegeben. Sie haben u. a. darauf hingewiesen, dass von den Ausnahmen des Neuverschuldungsverbots restriktiv Gebrauch zu machen sei. Es gelte, eine unzulässige Inanspruchnahme der

Ausnahmetatbestände und damit eine Umgehung des Verschuldungsverbots zu vermeiden.³

Abgesehen von der geplanten hohen Neuverschuldung bestehen weitere Risiken:

- So ist vorgesehen, dass die Bundesagentur für Arbeit (BA) schuldenfrei in das Jahr 2022 starten soll. Um dies zu gewährleisten, soll sie am Jahresende 2021 von den Ausgaben für das konjunkturelle Kurzarbeitergeld und die Erstattung von Sozialversicherungsbeiträgen an Arbeitgeber der Jahre 2020 und 2021 entlastet werden. Hierzu wird ggf. das im Haushalt 2020 veranschlagte Darlehen an die BA von bis zu 9,3 Mrd. Euro erlassen. Reicht dies nicht aus, sollen die haushaltsgesetzlich als Darlehen gewährten unterjährigen Liquiditätshilfen in einen Zuschuss umgewandelt werden.
- Die im Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) enthaltenen Ausgabeermächtigungen für Stützungsmaßnahmen von bis zu 100 Mrd. Euro könnten auf Dauer verloren gehen, soweit diese Mittel von den Beteiligungsunternehmen nicht zurückgezahlt werden können.
- Bei den auf rund 1,2 Billionen Euro aufgestockten Gewährleistungsermächtigungen (Haushaltsgesetz und WSF) muss sich zeigen, in welchem Umfang der Bund als Gewährleistungsgeber im Falle von Insolvenzen in Anspruch genommen wird. Ein verstärkter Rückgriff auf den Bund würde eine Einhaltung der Schuldengrenze zusätzlich erschweren.
- Zudem muss der Bund nach Ablauf des Finanzplanungszeitraums noch höhere Tilgungslasten tragen: Mit dem im Haushalt 2021 vorgeschlagenen Notlagenbeschluss sind Tilgungsraten von zusätzlich jährlich 5 Mrd. Euro ab dem Jahr 2026 verbunden. Dementsprechend wären ab dann sogar rund 11 Mrd. Euro in jedem Jahr zu tilgen. Wie dies schuldenregelkonform realisiert werden soll, ist unklar.

Weitere Haushaltsrisiken

³ „Hildesheimer Erklärung“ von 21. September 2020 - www.bundesrechnungshof.de

Ungeachtet dieser Haushaltsrisiken und ungeklärten Finanzierungsfragen schließt die Bundesregierung eine nochmalige Inanspruchnahme der Notlagenklausel für die Haushalte 2022

Einhaltung der Schuldenregel ab 2022 wenig realistisch

bis 2024 schon jetzt aus. Sie wäre aus heutiger Sicht auch nicht mehr von der Schuldenregel abgedeckt. Ob die Bundesregierung dieses Ziel ohne aktive Konsolidierungsmaßnahmen umsetzen kann, ist mehr als fraglich. Mit der vorgelegten lückenhaften „Konzeption“ ist die Einhaltung der von der Schuldenbremse gesetzten Regelgrenze ab dem Haushalt 2022 jedenfalls nicht realistisch. Haushaltsentwurf 2021 und Finanzplan bis 2024 erwecken eher den Eindruck der **Ratlosigkeit** (vgl. Tz. 2 b).

Die schwierige Haushaltslage ist zudem nicht allein auf die Corona-Krise zurückzuführen. Sie ist auch das Resultat einer schon vor der Krise verfolgten **expansiven Ausgabenlinie** sowie einer über Jahre vernachlässigten strukturellen Konsolidierung der Bundesfinanzen. Ansätze, dies zumindest auf mittelfristige Sicht zu ändern, sind aus den bislang getroffenen Haushaltsbeschlüssen nicht ersichtlich.

Eine solche schuldenaffine Strategie ist riskant. Sie kann auf Dauer nur gutgehen, wenn das Zinsniveau auf niedrigem

Kreditausgerichtete Strategie riskant

Stand bleibt. Derzeit wächst allerdings nicht nur die Gesamtverschuldung⁴, sondern auch die Schuldenstandsquote in erheblichem Umfang. Normalisiert sich das Zinsniveau, könnte der Bundeshaushalt angesichts hoher jährlicher Anschlussfinanzierungen schon bald wieder mit **wachsenden Zinslasten** konfrontiert sein.⁵ Zudem ist eine „Weginflationierung“ der Schulden mit Blick auf die seit Jahren niedrige Inflationsrate auf absehbare Zeit nicht wahrscheinlich.⁶

Zu dieser schwierigen Gemengelage hinzu kommen die bestehenden finanzwirtschaftlichen **Herausforderungen** insbesondere aus dem demografischen Wandel, dem Klimawandel, dem Ausbau und der Modernisierung der analogen und digitalen

Herausforderungen auf Ausgaben- und Einnahmenseite beachten

⁴ Nach Angaben des Statistischen Bundesamts ist der öffentliche Gesamthaushalt zum Ende des 1. Halbjahres 2020 mit 2 108,9 Mrd. Euro verschuldet, dem höchsten jemals ermittelten Stand in der Schuldenstatistik. Am stärksten gegenüber dem Jahresende 2019 stieg die Verschuldung des Bundes – um 13,7 % oder 163,0 Mrd. Euro auf 1 351,5 Mrd. Euro.

⁵ Dazu im Einzelnen – Stiftung Marktwirtschaft: Corona-Schulden – Eine Last für zukünftige Generationen? – September 2020; ifo-Schnelldienst 8/2020: Rekordschulden gegen Corona-Folgen – was kann sich der Staat leisten -August 2020.

⁶ Sie erscheint zudem aus gesamtwirtschaftlicher Sicht nicht anstrebenswert.

Infrastruktur sowie den internationalen Verpflichtungen wie dem EU-Finanzrahmen 2021 bis 2027, dem Wiederaufbauinstrument „Next Generation EU“, dem Europäischen Stabilitätsmechanismus, der NATO-Quote und der ODA-Quote.

Auf der Einnahmenseite muss der Bundeshaushalt **Rekordeinbrüche** bei den Steuereinnahmen verkraften. Gegenüber der letzten Steuerschätzung vor der Krise (Ende Oktober 2019) fehlen dem Bund im Finanzplanungszeitraum 2020 bis 2024 über 220 Mrd. Euro. Hier wirkt sich nicht zuletzt die fortwährende Abgabe von Steueranteilen an die Länder negativ aus. Letztere könnten wie ihre Kommunen dank der Bundeshilfen schneller wieder bei den Steuereinnahmen Fuß fassen.

Angesichts dieser finanzwirtschaftlichen Probleme wäre es spätestens mit Abflauen der Krise an der Zeit, dass die Bundesregierung ihre haushaltspolitische Laissez-faire Haltung aufgibt und eine **strukturelle Konsolidierung des Bundeshaushalts** angeht:

Strukturelle Haushaltskonsolidierung angehen

- Dazu gehört zum einen eine stärkere **Prioritätensetzung** bei den Ausgaben. Vor allem die überproportional hohen Sozialausgaben mit einer Sozialleistungsquote von über 50 % verringern den Handlungsspielraum zunehmend. Hier bedarf es einer stärkeren Fokussierung der Maßnahmen.
- Im **föderalen Zusammenwirken** muss der Bund sich stärker auf die Erfüllung seiner Aufgaben konzentrieren. Die von ihm seit Jahren reklamierte finanzielle Allzuständigkeit, die die großzügige finanzielle Mitübernahme spezifischer Aufgaben von Ländern und Kommunen umfasst, ist den begrenzten finanziellen Möglichkeiten anzupassen.
- Eine kritische Überprüfung zahlreicher - zum Teil klimaschädlicher - **Steuervergünstigungen**, darunter das Dieselsteuerprivileg, teure Steuersubventionen im Energiesektor sowie der Wildwuchs beim ermäßigten Umsatzsteuersatz, gehört schon längst auf die Agenda.⁷ Dies wäre nicht nur ein Beitrag für eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung, sondern würde auch den Klimaschutz und die Vereinfachung des Steuerrechts fördern. Viele dieser Vergünstigungen bilden Fremdkörper im Steuerrecht. Sie

⁷ So müssen alle nicht hinreichend wirksamen Steuervergünstigungen konsequent in Frage gestellt werden, vgl. Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Abs. 2 BHO über den 27. Subventionsbericht der Bundesregierung, Rechnungsprüfungsausschuss-Drs. 19/274.

dienen oftmals weniger gesamtwirtschaftlich relevanten Zwecken als der Erfüllung ökonomischer Einzelinteressen. Durch ihre Rückführung könnten finanzwirtschaftliche Spielräume gewonnen werden, um notwendige zukunftsbezogene Aufgaben in Angriff zu nehmen.⁸

Die finanzwirtschaftlichen Feststellungen beruhen im Wesentlichen auf den Angaben und Zahlen des Haushaltsentwurfs 2021⁹, der Kabinetttvorlage vom 23. September 2020 zum Haushaltsentwurf und zum Finanzplan¹⁰ sowie dem am 9. Oktober 2020 veröffentlichten Finanzplan des Bundes 2020 bis 2024.¹¹ Die verwendeten Daten wurden mit dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) abgestimmt. Das BMF weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Auffassungen und Bewertungen des Bundesrechnungshofes insbesondere zu den Aspekten der Rücklagen, finanzpolitischen Handlungsbedarfe, Sondervermögen sowie der Konsolidierungserfordernisse nicht geteilt werden. Die **abweichende Position der Bundesregierung** zur finanzwirtschaftlichen Einschätzung der Haushaltslage des Bundes ergibt sich insbesondere aus der o. a. Kabinetttvorlage sowie dem Protokoll der 1. Lesung des Entwurfs zum Haushaltsgesetz 2021.¹²

⁸ Das Institut für Weltwirtschaft (IfW) sieht in seinem Subventionsbericht 2020 erhebliche Möglichkeiten für Subventionskürzungen – vgl. Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik Nr. 29, insb. Kapitel 5 (S. 47-51).

⁹ Bundestags-Drs. 19/22600.

¹⁰ Haushaltsausschuss-Drs. 19/6178.

¹¹ Bundestags-Drs. 19/22601.

¹² Vgl. insb. die allgemeine Finanzdebatte am 29. September 2020 - Plenarprotokoll 19/178, S. 22425-22455.

1 Haushaltseckwerte bis 2024

Die Corona-Krise hat deutliche Spuren auf der Ausgaben- und der Einnahmen-seite hinterlassen. Der in den Jahren 2014 bis 2019 ohne Nettokreditaufnahmen erzielte jährliche Haushaltsausgleich ist auf absehbare Zeit nicht mehr zu erreichen. Die Zeit der **anstrengungslosen Haushaltskonsolidierung** ist vorbei.

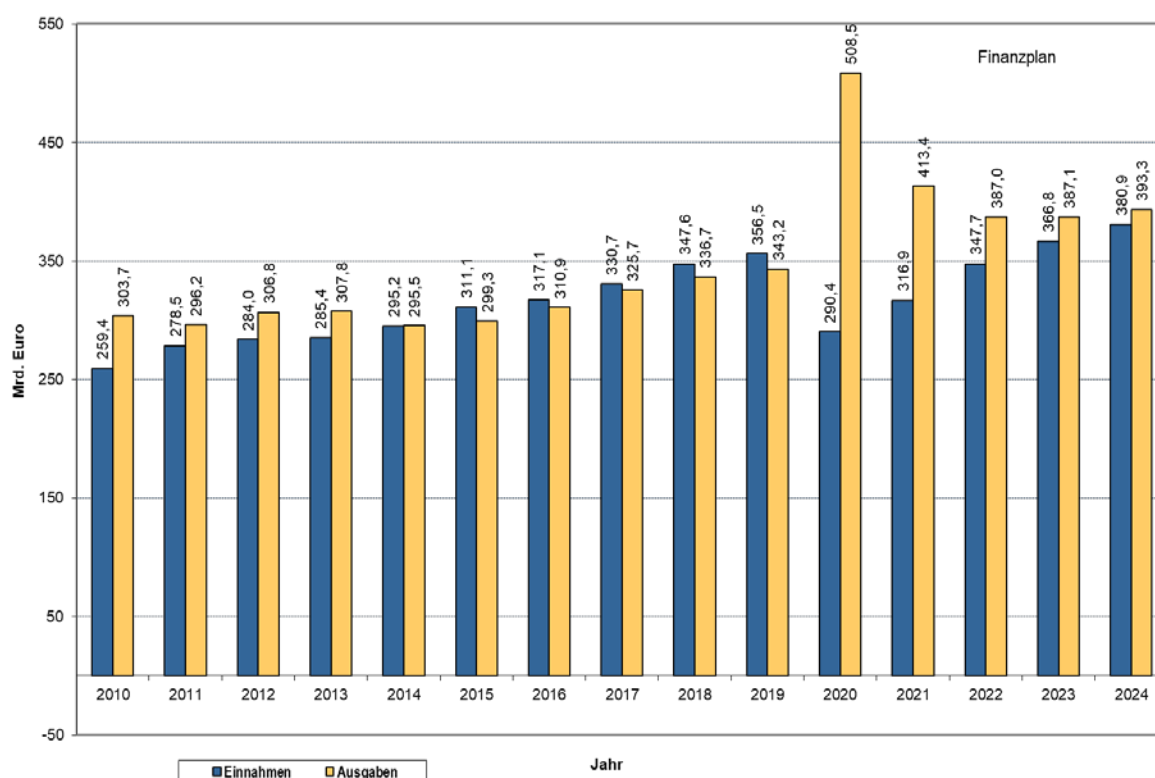
1.1 Haushaltsentwurf 2021

a)

Im Entwurf des Bundeshaushalts 2021 sind Gesamtausgaben von 413,4 Mrd. Euro veranschlagt (vgl. Abbildung 1)¹³. Gegenüber dem Soll 2020 (508,5 Mrd. Euro) sinken die Ausgaben um 95,1 Mrd. Euro oder 18,7 %.

Abbildung 1

Gesamtausgaben und Einnahmen



Erläuterungen:

Einnahmen ohne solche aus Krediten vom Kreditmarkt, Entnahmen aus Rücklagen und Münzeinnahmen; Ausgaben ohne solche zur Schuldentilgung am Kreditmarkt und Zuführungen an Rücklagen. Unter Einbeziehung der Entnahmen aus der allgemeinen Rücklage in den Haushalten 2022 bis 2024 (insgesamt 48,2 Mrd. Euro) sowie der Münzeinnahmen (insgesamt 1,4 Mrd. Euro im Zeitraum 2020 bis 2024) sind die Haushalte ausgeglichen.

¹³ Alle - in dieser und nachfolgenden Übersichten - verwendeten Haushaltszahlen sind grundsätzlich bis einschließlich des Jahres 2019 Istwerte, für die Jahre 2020 bis 2024 Sollwerte.

Der Ausgabenrückgang dürfte gegenüber dem Haushaltsabschluss 2020 letztlich geringer ausfallen, da die Ausgabeermächtigungen im Haushalt 2020 erheblich **überveranschlagt** worden sind. Der Haushaltsabschluss 2020 wird vermutlich um einen zweistelligen Milliardenbetrag unter dem Soll liegen.

Die von den Abwehrmaßnahmen gegen die Corona-Krise verursachte Ausgabenentwicklung darf nicht den Blick dafür verstellen, dass bereits in den Jahren zuvor die Ausgabenlinie expansiv ausgerichtet war. Im Gegensatz zu häufig anzutreffenden Aussagen, der Bund habe aufgrund seiner Ausrichtung an der sogenannten schwarzen Null übermäßig gespart, ist zu konstatieren: Der Bundeshaushalt steht seit Jahren für eine **expansive prozyklische Ausgabenpolitik**. Die jährlichen Ausgabensteigerungen lagen schon vor der Krise oftmals bei über vier Prozent, wenn die aufgrund von Sonderfaktoren zurückgehenden bzw. stagnierenden Ausgaben bei Zinsen und Arbeitsmarkt nicht einbezogen werden (vgl. Tabelle 1).

Problematisch war nicht das - vermeintlich unzureichende - Volumen der Ausgaben, sondern eine über Jahre zu beobachtende Fokussierung auf **konsumtive Bereiche** mit dem Schwerpunkt „**Soziales**“. Gesellschaftlich und ökonomisch wichtige Felder wie Infrastruktur, Klimawandel und Digitalisierung führten dagegen zu lange ein Schattendasein. Hier gilt es im Sinne einer zukunftsgerichteten Haushaltspolitik anzusetzen und den in der aktuellen Krise eingeschlagenen Weg der Ausweitung von Investitionen fortzusetzen.

Tabelle 1

Ausgabenentwicklung vor der Krise

Jahr	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Jahresdurchschnitt
Ausgaben	Ist											Soll	HHE
Zinsausgaben (in Mrd. €)	33,1	32,8	30,5	31,3	25,9	21,1	17,5	17,5	16,5	11,9	9,6	9,8	
Arbeitsmarktausgaben (in Mrd. €)	49,5	41,6	39,5	32,7	32,5	33,9	34,6	37,6	36,8	36,4	58,5	48,0	
Jahr	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Jahresdurchschnitt
Ausgaben	Ist											Soll	Soll
Gesamtausgaben (in Mrd. €)	303,7	296,2	306,8	307,8	295,5	299,3	310,9	325,7	336,7	343,2	508,5	413,4	
Veränderungsrate (in %) ggü. Vorjahr	3,9	-2,5	3,6	0,3	-4,0	1,3	3,9	4,8	3,4	1,9	48,2	-18,7	
Veränderung 2019 zu 2010 (in %)										13,0			1,7
Veränderung 2021 zu 2010 (in %)												36,1	3,8
Gesamtausgaben ohne Ausgaben für Zinsen (in Mrd. €)	270,6	263,4	276,3	276,5	269,6	278,2	293,4	308,2	320,2	331,3	498,9	403,6	
Veränderungsrate (in %) ggü. Vorjahr	6,5	-2,7	4,9	0,1	-2,5	3,2	5,5	5,0	3,9	3,5	50,6	-19,1	
Veränderung 2019 zu 2010 (in %)										22,4			2,7
Veränderung 2021 zu 2010 (in %)												49,2	4,9
Gesamtausgaben ohne Ausgaben für Zinsen und Arbeitsmarkt (in Mrd. €)	221,1	221,8	236,8	243,8	237,1	244,3	258,8	270,6	283,4	294,9	440,4	355,6	
Veränderungsrate (in %) ggü. Vorjahr	5,3	0,3	6,8	3,0	-2,7	3,0	5,9	4,6	4,7	4,1	49,3	-19,3	
Veränderung 2019 zu 2010 (in %)										33,4			3,5
Veränderung 2021 zu 2010 (in %)												60,8	5,4

Erläuterungen:

2015 bis 2019: Gesamtausgaben ohne Zuführungen an allgemeine Rücklage;
 Arbeitsmarktausgaben in Abgrenzung des Funktionenplans (Oberfunktion 25 und Funktion 225);
Farbunterlegung: Bundeshaushalte mit überproportionalem Wachstum (>2%).

Ein zunehmendes strukturelles Haushaltsproblem bildet die Errichtung immer neuer sogenannter **unechter Sondervermögen**¹⁴, die über keine Vermögenswerte verfügen, und die Praxis einer Überveranschlagung von Zuweisungen an diese Sondervermögen. Als Folge dieser, dem haushaltsrechtlichen Bedarfs- und Fälligkeitsprinzip widersprechenden, Methode dürften die Rücklagen in diesen **Nebenhaushalten** zum Jahresende 2020 eine Größenordnung von 30 Mrd. Euro erreichen. Solche nicht werthaltigen Rücklagen ähneln Ausgabe-resten, sind allerdings wie Selbstbewirtschaftungsmittel bereits in den Haushaltsrechnungen früherer Haushalte als Ist-Ausgaben „gebucht“.

¹⁴ Dazu gehören vor allem die in Kapitel 6002 veranschlagten Energie- und Klimafonds (EKF), Kommunalinvestitionsförderungsfonds (KInvF) und Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“ (Digitalfonds) sowie das in den Kapiteln 1702 und 3002 veranschlagte Sondervermögen "Ausbau ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter" (Ganztagsbetreuungsfonds).

Der Bundesrechnungshof äußert seit Jahren seine Bedenken hinsichtlich der zunehmenden Errichtung solcher Nebenhaushalte. Sondervermögen stellen eine Ausnahme vom verfassungsrechtlichen Grundsatz der Einheit des Haushalts dar. Sie schwächen das Jährlichkeitsprinzip und führen zu einer Parzellierung des Bundeshaushalts. An ihre Gründung und Aufrechterhaltung ist daher ein **strenger Maßstab** anzulegen. Dies ist nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes oftmals nicht geschehen. Folge ist eine zunehmende **Intransparenz des Haushalts**. Theoretisch denkbar wäre es, den Bundeshaushalt durch Sondervermögen für jeden politischen Ausgabezweck noch weiter zu entkernen und damit die Grundsätze der Einheit und Jährlichkeit, Wahrheit und Transparenz vollkommen auszuhöhlen.

Der Bundesrechnungshof plädiert dafür, das Prinzip der **kassenmäßigen Fälligkeit** wieder stärker in den Vordergrund zu rücken. Für Maßnahmen, die nicht im nächsten Haushalt, sondern erst in nachfolgenden Haushaltsjahren zu Ausgaben führen, steht mit dem Haushaltsinstrument der **Verpflichtungsermächtigung** ein geeignetes Werkzeug zur Verfügung, um die notwendige Planungssicherheit zu gewährleisten.

b)

Die Einnahmen im Haushaltsentwurf 2021 - ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen - betragen 316,9 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 1). Darin enthalten sind Steuereinnahmen von 292,0 Mrd. Euro. Sie liegen zwar um 27,6 Mrd. Euro über dem Soll 2020 (264,4 Mrd. Euro), das aber nicht zuletzt durch eine Reihe von steuerlichen Maßnahmen¹⁵ zur Bekämpfung der Krise besonders niedrig ausfällt. Trotz des Aufwuchses wird der Anteil der Steuereinnahmen zur Deckung des Ausgabevolumens aber nur bei 71 % liegen (2019: 95,9 %¹⁶).

c)

Die Nettokreditaufnahme wird mit 96,2 Mrd. Euro veranschlagt. Der negative Finanzierungssaldo¹⁷ liegt bei 96,5 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 2).

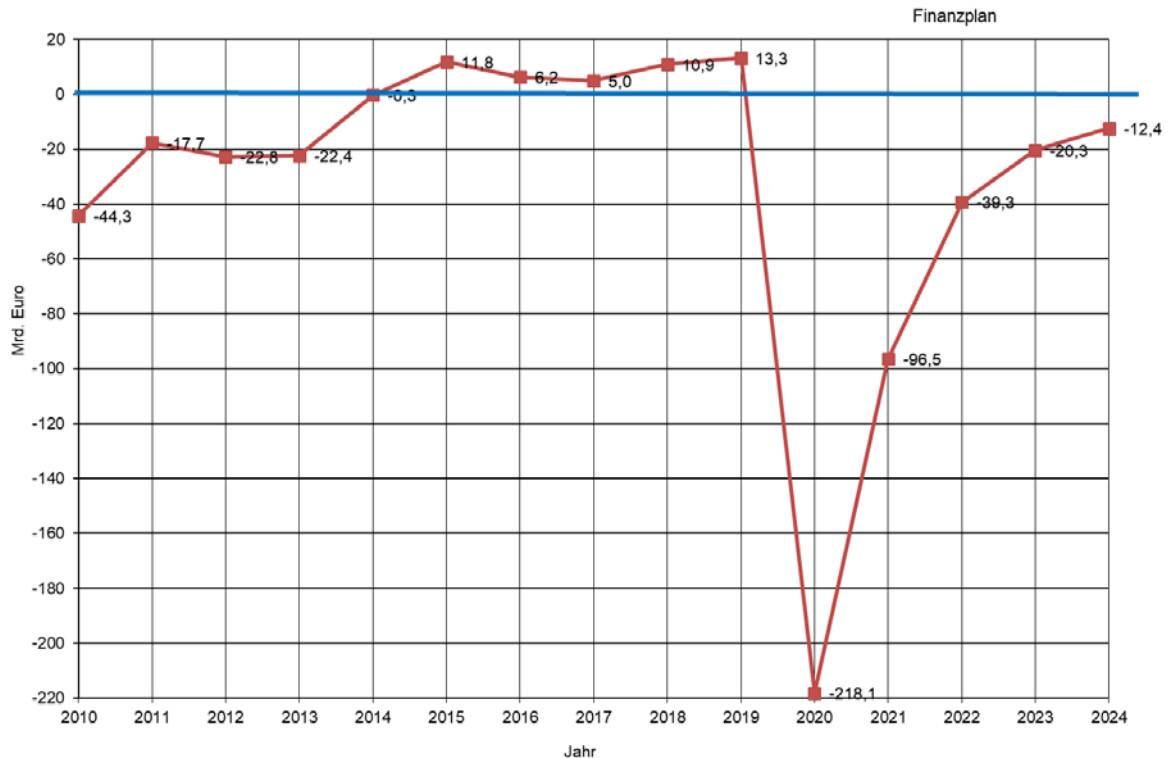
¹⁵ Erstes und Zweites Corona-Steuerhilfegesetz.

¹⁶ Bezogen auf die Ist-Ausgaben 2019 (343,2 Mrd. Euro) ohne Rücklagezuführungen.

¹⁷ Der Finanzierungssaldo ist die Differenz zwischen den bereinigten Einnahmen (ohne Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, Entnahmen aus Rücklagen, Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen und Münzeinnahmen) und den bereinigten Ausgaben (ohne Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen und Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrags).

Abbildung 2

Finanzierungssaldo



Unter Einbeziehung des geschätzten Finanzierungsdefizits in den unechten Sondervermögen von 18,1 Mrd. Euro liegt der schuldenregelrelevante Kreditbedarf bei 114,3 Mrd. Euro. Da dieser Betrag deutlich über der Regelkreditgrenze von 28,1 Mrd. Euro (vgl. Tz. 2 b), Tabelle 2) liegt, bedarf es zum dritten Mal in diesem Jahr eines Parlamentsbeschlusses zur Feststellung einer **außergewöhnlichen Notsituation** gemäß Artikel 115 Abs. 2 Satz 6 Grundgesetz.

1.2 Finanzplan bis 2024

Die Eckdaten des Finanzplans weisen einen leichten Rückgang der Ausgaben aus. Allerdings soll das Ausgabenvolumen 2024 mit 393,3 Mrd. Euro noch merklich über dem Niveau des Vorkrisenhaushalts 2019 mit 343,2 Mrd. Euro (ohne Rücklagenzuführungen) liegen. Bei den Steuereinnahmen soll der Bund das Ist 2019 erst im letzten Finanzplanungsjahr wieder überschreiten. Die Steuerdeckungsquote soll zwar langsam wieder steigen – auf 86 % im Jahr 2024. Sie bleibt aber in allen Finanzplanungsjahren klar unter der Deckungsquote des Haushalts 2019.

Die Nettokreditaufnahmen sollen ab dem Haushalt 2022 zurückgehen. Dies gelingt durch den Einsatz von buchmäßigen Entnahmen aus der nicht werthaltigen allgemeinen Rücklage von 48,2 Mrd. Euro. Diese wird nach der Planung bereits vor dem letzten Finanzplanungsjahr 2024 weitgehend aufgebraucht sein. Die **Finanzierungssalden** in den Haushalten **2022 bis 2024** bleiben mit insgesamt minus 71,5 Mrd. Euro deutlich negativ (vgl. Abbildung 2). Zudem verweist die Bundesregierung auf einen finanzpolitischen Handlungsbedarf von 42,5 Mrd. Euro für diesen Zeitraum. Er wird durch Globalansätze (globale Minderausgaben (GMA) und Mehreinnahmen) abgebildet und stellt damit nichts anderes als **Haushaltslücken** in den jeweiligen Finanzplanungsjahren dar. Hinzu kommt die im jeweiligen Haushaltsvollzug zu erwirtschaftende **Bodensatz-GMA**¹⁸ von zusammen minus 18,0 Mrd. Euro.

Die Bundesregierung lässt offen, wie sie mit den strukturellen Haushaltslücken umgehen will und verweist auf im nächsten Jahr zu treffende Entscheidungen. Entsprechend enthält der aktuelle Finanzplan keine konkreten Aussagen bzw. Ansätze für eine Konsolidierungsstrategie. Ob dies den in § 9 Abs. 1 Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (StabG) sowie § 50 Abs. 3 und 7 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) geforderten Planungserfordernissen einschließlich eventueller Alternativrechnungen **rechtlich** genügt, ist **fraglich** (vgl. Tz. 2 b)).

1.3 Konsolidierungslinie entwickeln

Die gebetsmühlenartig wiederholten Forderungen, es dürfe nicht gegen die Krise angespart werden, sollten nicht den Blick dafür verstellen, dass spätestens das nächste Aufstellungsverfahren 2022 genutzt werden muss, um die seit Jahren praktizierte Ausgabenverteilung nach dem Gießkannensystem zu korrigieren. Ob sich die eher optimistische Projektion der Bundesregierung zum Rückgang der Staatsschuldenquote bereits ab dem Jahr 2021 (vgl. Abbildung 11) realisiert, ist keinesfalls sicher. Die Zeit der **anstrengungslosen Konsolidierung** ist jedenfalls vorbei. Wenn das Steuer nicht bald herumgerissen wird, muss sich der Bund auf Schuldenquoten einstellen, die bei einer

¹⁸ Die Bundesregierung geht mit Blick auf den Haushaltsvollzug früherer Jahre davon aus, dass die in den Bodensatz-GMA von rd. 1,5 % des Ausgabenvolumens veranschlagten Minderausgaben ohne Sparmaßnahmen erwirtschaftet werden können.

Normalisierung des Zinsniveaus seine finanzpolitische Handlungsfähigkeit abschnüren werden.

Die Botschaft der Schuldenregel ist nicht „Sparen um des Sparens Willen“, sondern der verfassungsmäßige Auftrag, eine konsequente, an **Prioritäten ausgerichtete Stabilitätslinie** zu verfolgen, um den Bund handlungsfähig zu halten. Dazu gehören neben dem konsequenten Einsatz von Haushaltsreserven, die in Form von Rücklagen und Ausgaberesten¹⁹ vorliegen, vor allem

- die Beendigung einer Politik der fiskalischen Allzuständigkeit und eine Konzentration auf die in der Verfassung festgelegten Bundesaufgaben;
- die Fokussierung von Sozialleistungen auf diejenigen, die eine Unterstützung durch die öffentliche Hand benötigen;
- die Ausrichtung des Bundeshaushalts auf zukunftsrelevante Bereiche und der Verzicht auf teure in ihrer Wirksamkeit eher zweifelhafte Maßnahmen²⁰;
- ein Abbau der vielfältigen Steuersubventionen und sonstigen steuerlichen Vergünstigungen, der zudem zur Steuervereinfachung beitragen würde;
- ein Konzept für die vollständige Beendigung des mit erheblichen verfassungsrechtlichen Unsicherheiten behafteten Solidaritätszuschlags²¹, möglicherweise verbunden mit einer umfassenden Steuerreform, die eine nachhaltige Finanzierung der öffentlichen Haushalte unterstützt²² sowie
- eine Rückkehr zu transparenten Haushalten unter Beachtung zentraler Haushaltsgrundsätze wie Jährlichkeit, Einheit, Wahrheit im Sinne einer schätzgenauen Planung sowie Fälligkeit im Sinne einer kassenmäßigen Etatreife.

¹⁹ Die übertragbaren Ausgabemittel sind Ende 2019 auf 22,0 Mrd. Euro gestiegen; zum Jahresende 2018 lagen sie noch bei 19,2 Mrd. Euro - vgl. Haushaltsrechnung 2019 Nr. 4.7.3.

²⁰ Aktuelles Beispiel: Sechsmonatige Absenkung der Umsatzsteuer mit Mindereinnahmen von rd. 20 Mrd. Euro.

²¹ Der Solidaritätszuschlag soll ab dem Jahr 2021 nur teilweise abgebaut werden. Seine im Übrigen unbefristete Weitergeltung stößt auf erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken. Die hieraus geplanten Einnahmen von jährlich rd. 10 Mrd. Euro unterliegen daher einem Haushaltsrisiko. Vgl. dazu auch Kube: Verfassungsrechtliche Grenzen kumulierter Steuerlasten, Gutachten im Auftrag der Friedrich-Naumann-Stiftung, September 2020, G. II. und V.

²² Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung über den Abbau des Solidaritätszuschlags vom 4. Juni 2019, Tz. 6.4.3 – www.bundesrechnungshof.de

2 Einhaltung der Schuldenregel

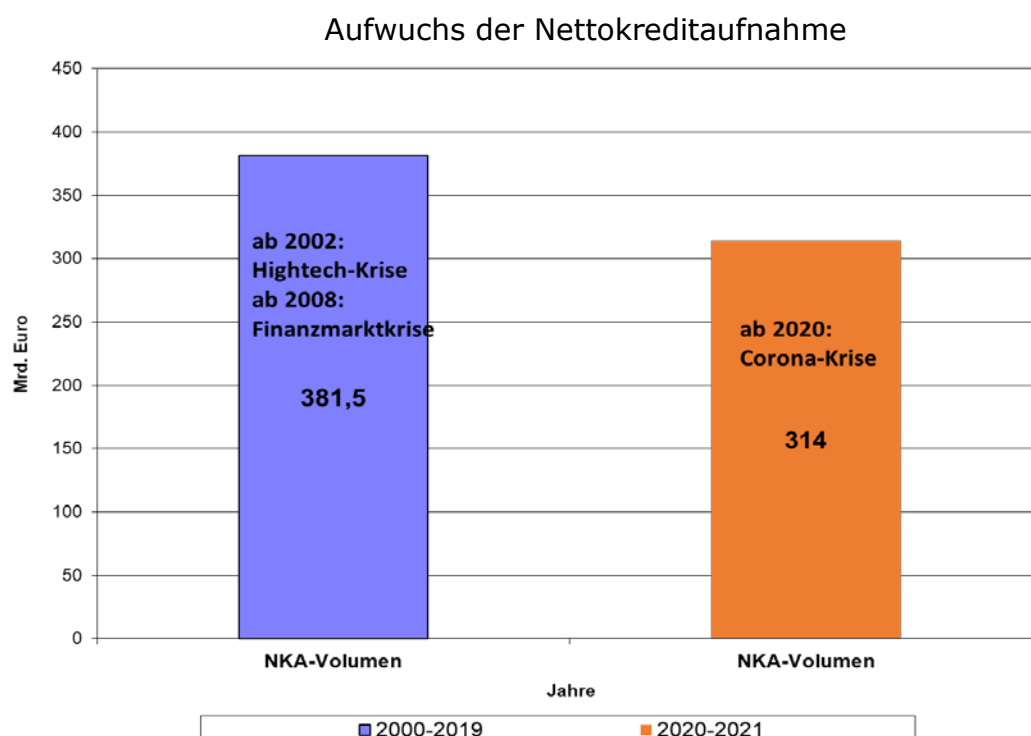
a)

Der Haushalt 2020 und der Haushaltsentwurf 2021 sehen Nettokreditaufnahmen vor, für die es in der Geschichte des Bundeshaushalts keinen Vergleich gibt. Mit zusammen 314,0 Mrd. Euro (2020: 217,8 Mrd. Euro; 2021: 96,2 Mrd. Euro) wird ein Volumen veranschlagt, das **historische Dimensionen** erreicht. So liegt die Kreditfinanzierungsquote, also der Kreditanteil zur Deckung der Gesamtausgaben, im Haushalt 2020 bei 42,8 %. Im Haushaltsentwurf 2021 soll sie 23,3 % betragen. Beides sind Quoten, die der Bundeshaushalt in früheren Krisenlagen nicht ansatzweise zu verzeichnen hatte:

- In der Folge der Hightech- und Wirtschaftskrise der Jahre 2002 und 2003 betrug die Kreditquote 15,7 % im Haushalt 2004.
- In der Folge der Finanzmarkt- und Eurokrise der Jahre 2008 und 2009 betrug sie 14,5 % im Haushalt 2010.

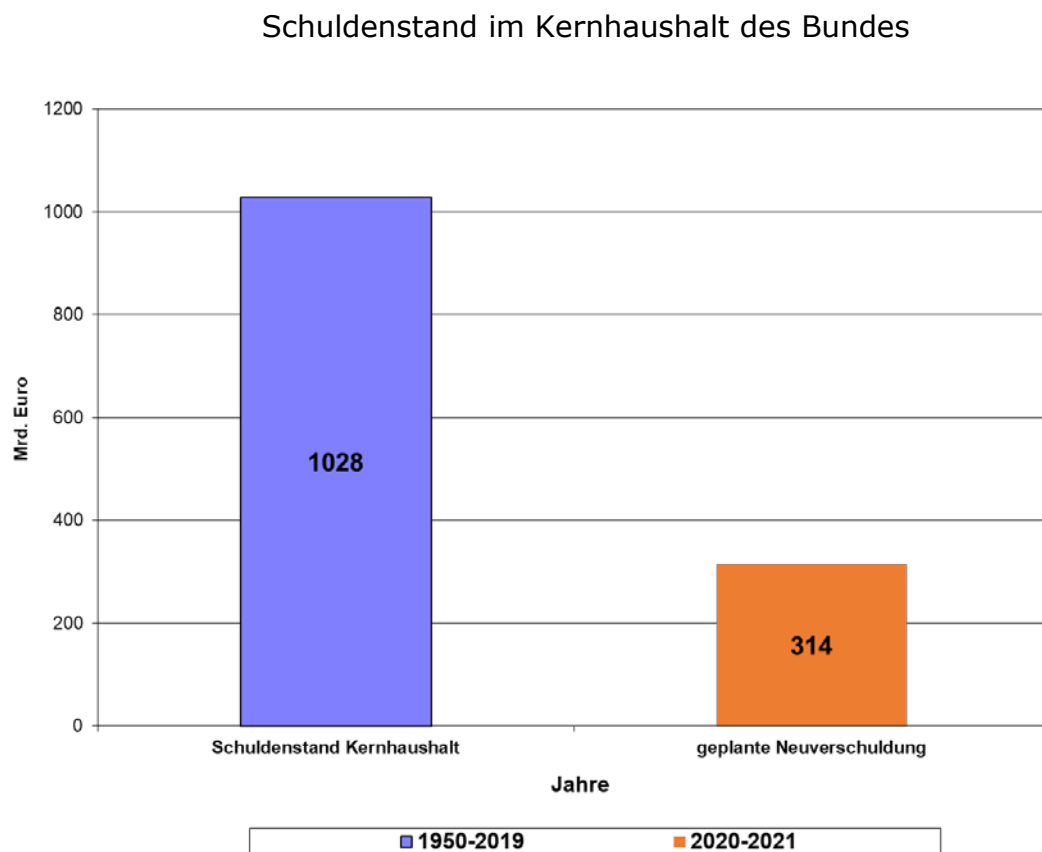
Werden die gesamten Nettokreditaufnahmen der **beiden letzten Dekaden** (2000 bis 2019) zusammengerechnet, so liegt das kumulierte Kreditvolumen bei 381,5 Mrd. Euro. Die Haushalte der beiden Jahre 2020 und 2021 sind hiervon nicht weit entfernt (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3



Die Dramatik der Lage verdeutlicht ein Blick auf die Entwicklung der Gesamtverschuldung des Bundes, bezogen auf den Kernhaushalt (ohne Nebenhaushalte). In **Relation zum Schuldenstand** des Bundes zum Jahresende 2019²³ führen die neuen Kredite zu einem Aufwuchs von rund 30 %. Mit anderen Worten: Die in einem Zeitraum von 70 Jahren mit einer Reihe von ökonomischen und politischen Krisen auf rund 1 Billion Euro gewachsene Bundesschuld wird binnen zwei Jahren „auf einen Schlag“ um 30 % erhöht (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4



b)

Vor diesem Hintergrund gewinnt die Berechnung zur Einhaltung der Schuldenregel erhebliche Bedeutung. Die seit dem Haushalt 2011 geltende verfassungsrechtliche Vorgabe konnte vor allem dank hoher Steuerzuwächse sowie Zinsentlastungen in den Haushalten bis einschließlich 2019 anstrengungslos

²³ Statistisches Bundesamt, Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts 2019, Fachserie 14, Reihe 5, Tabelle 1.2.1.: Schuldenstand Kernhaushalt Ende 2019: 1 027,8 Mrd. Euro.

eingehalten werden. Dies ändert sich nun grundlegend: Die beiden Haushalte 2020 und 2021 liegen um 205 Mrd. Euro über der Regelkreditgrenze (vgl. Tabelle 2, Zeile 14):

- Der Haushalt 2020 überschreitet diese - legitimiert durch die Notlagenbeschlüsse gemäß Artikel 115 Abs. 2 Satz 6 Grundgesetz zu den beiden Nachtragshaushalten - um 118,8 Mrd. Euro.
- Der Haushaltsentwurf 2021 liegt um 86,2 Mrd. Euro²⁴ über der Grenze. Ein Bemühen der Bundesregierung, der verfassungsrechtlichen Verpflichtung nachzukommen, die **Überschreitung möglichst gering** zu halten, ist nicht feststellbar. Das Standardargument für das gegenüber dem alten Finanzplan um 13 % erhöhte Ausgabenvolumen 2021 (413,4 Mrd. Euro gegenüber 366,2 Mrd. Euro) ist der Verweis auf die Corona-Krise. Dabei sind viele krisenbedingte Ausgabeermächtigungen, die erst im Jahr 2021 oder noch später wirksam werden, bereits im Haushalt 2020 veranschlagt. Die allgemeine Rücklage von 48,2 Mrd. Euro, die genau für die Abdeckung solcher krisenbedingter Belastungen gebildet worden ist, soll weiter geschont werden.²⁵
- Das Versprechen, in den **Haushalten 2022 bis 2024** die Regelgrenze wieder einzuhalten, steht bislang nur auf den Papier. Wie dies gelingen soll, lässt die Bundesregierung offen. Der Einsatz der allgemeinen Rücklage wird hierfür nicht reichen. Bereits aus heutiger Sicht schätzt die Bundesregierung den ungedeckten **finanzpolitischen Handlungsbedarf** auf 42,5 Mrd. Euro. Darin enthalten sind die geschätzten Finanzierungsdefizite in den sogenannten unechten Sondervermögen von zusammen 21,6 Mrd. Euro²⁶ (vgl. Tabelle 2, Zeile 9) sowie die Tilgungsverpflichtungen aus den

²⁴ Veranschlagte NKA (96,2 Mrd. Euro) plus geschätztem Finanzierungsdefizit innerhalb der Sondervermögen (18,1 Mrd. Euro) abzüglich der nach der Schuldenregel maximal zulässigen NKA (28,1 Mrd. Euro) – vgl. Tabelle 2.

²⁵ Zur Notwendigkeit des Einsatzes von Rücklagen zur Reduzierung der Notlagen-NKA: u. a. Koriath, Die Reichweite notlagenbedingter struktureller Nettokreditaufnahme nach der Bremischen Landesverfassung und die Bedeutung des „begründeten Ausnahmefalls“ nach dem Sanierungshilfengesetz angesichts der COVID-19-Pandemie, Gutachten September 2020, Nr. II 3 c) m. w. N.

²⁶ Die Zuweisungen insbesondere aus dem Haushalt 2020, aber auch aus den früheren Haushalten, an diese Sondervermögen werden – ähnlich wie Selbstbewirtschaftungsmittel – in den Haushaltsrechnungen als Ist-Ausgaben gebucht. Sie erhöhen damit die haushaltsmäßige Nettokreditaufnahme bzw. verringern eventuelle Haushaltsüberschüsse (vgl. Tz 1.1. b). Für die Schuldenregel zählen sie demgegenüber erst im Zeitpunkt der Mittelverwendung innerhalb dieser Sondervermögen.

parlamentarischen Notlagenbeschlüssen der beiden Nachtragshaushalte 2020 (vgl. Tabelle 2, Zeile 3). Ab dem Jahr 2023 muss der Bund gemäß Tilgungsplan bis 2042 jedes Jahr 5,9 Mrd. Euro (= 11,8 Mrd. Euro in 2023 und 2024) zurückzahlen. Ab dem Jahr 2026 erhöht sich dieser Betrag auf jährlich rund 11,0 Mrd. Euro, falls der Bundestag den von der Bundesregierung vorgeschlagenen weiteren Notlagenbeschluss über 86,2 Mrd. Euro mit Tilgungsplan verabschiedet.

- Mögliche Haushaltsspielräume dürften durch die Bodensatz-GMA weitgehend aufgebraucht sein. Risiken wie eine langsamere ökonomische Erholung sind nicht berücksichtigt.
- Danach wächst das im ungünstigsten Fall durch Kredite abzudeckende Volumen für die Haushalte **2022 bis 2024** auf 131 Mrd. Euro – zusammengesetzt aus
 - den für den Kernhaushalt veranschlagten Nettokreditaufnahmen von 22,4 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 2, Zeile 8),
 - dem zur Einhaltung der zulässigen Kreditobergrenzen (43,9 Mrd. Euro - vgl. Tabelle 2, Zeile 7) in Globalansätzen ausgewiesenen finanzpolitischen Handlungsbedarf von 42,5 Mrd. Euro,
 - der Bodensatz-GMA von minus 18,0 Mrd. Euro sowie
 - den Krediten für die Entnahme aus der allgemeinen Rücklage von 48,2 Mrd. Euro.

Insgesamt erweckt die Finanzplanung gerade mit Blick auf die Schuldenregel den Eindruck eines **Buches mit vielen leeren Seiten**. Konkrete Vorschläge, wie der Bund seine finanzwirtschaftliche Handlungsfähigkeit sichern will, lassen sich nicht finden. Die Bundesregierung beschränkt sich auf den Hinweis, dass zukünftige konjunkturelle Mehreinnahmen und sonstige Entlastungen im Finanzplan selbstredend vollständig für die Zwecke dieses Handlungsbedarfs zu verwenden seien und nicht für andere Zwecke zur Verfügung stünden. Soweit darüber hinaus Maßnahmen erforderlich werden sollten, werde hierüber im Rahmen der Aufstellung des Bundeshaushalts 2022 und des Finanzplans bis 2025 entschieden.²⁷

²⁷ Haushaltsausschuss-Drs. 19/6178, Nr. B.1. (S. 4); Finanzplan des Bundes, Bundestags-Drs. 19/22601, Tz. 2.1.

Diese Ankündigung erweckt den Eindruck finanzwirtschaftlicher Ratlosigkeit. Sie ist zudem **rechtlich problematisch** angesichts der Erfordernisse, die § 9 Abs. 1 StabG sowie § 50 Abs. 3 und 7 HGrG an die Finanzplanung stellen. Danach muss die Bundesregierung im Rahmen ihrer Haushalts- und Finanzplanung u. a. rechtzeitig geeignete Maßnahmen treffen, die eine geordnete Haushaltsentwicklung unter Berücksichtigung des voraussichtlichen gesamtwirtschaftlichen Leistungsvermögens in den einzelnen Planungsjahren sichern. Die Ausweisung von **nicht gedeckten Finanzbedarfen** ist nicht vorgesehen.

Tabelle 2

Auf Basis der Schuldenregel relevante Nettokreditaufnahme ^a

Nr.	Haushalte 2011 bis 2024	2011 (Ist)	2012 (Ist)	2013 (Ist)	2014 (Ist)	2015 (Ist)	2016 (Ist)	2017 (Ist)	2018 (Ist)	2019 (Ist)	2020 (Soll)	2021 (HHE)	2022 (FPI)	2023 (FPI)	2024 (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	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	3.033	3.263	3.277	3.344	3.449	3.312	3.509	3.613
3	Abbauverpflichtung gemäß Tilgungsplan aus Haushalt 2020													5,9	5,9
4	Maximal zulässige strukturelle NKA: [(1)×(2)]-3	45,6	39,4	33,2	26,6	18,6	10,3	10,6	11,4	11,5	11,7	12,1	11,6	6,3	6,7
5	Einbeziehung des Saldos der finanziellen Transaktionen	2,0	-7,4	-4,6	-2,4	1,9	0,6	-0,8	0,7	0,0	-14,6	-2,1	-2,0	-1,1	-0,5
6	Einbeziehung der Konjunkturkomponente	1,1	-6,4	-6,5	-5,9	-1,7	-0,4	2,1	-3,6	-2,7	-53,6	-14,0	-10,2	-5,5	0,0
7	Nach der Schuldenregel maximal zulässige NKA	42,5	53,2	44,4	34,9	18,4	10,0	9,3	14,3	14,1	79,9	28,1	23,8	12,9	7,2
8	NKA im Kernhaushalt ^b	17,3	22,5	22,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	217,8	96,2	10,5	6,7	5,2
9	Finanzierungssalden der Sondervermögen	0,0	0,2	7,4	-0,8	4,5	1,0	-1,4	4,0	0,7	19,1	-18,1	-13,3	-6,2	-2,0
10	NKA einschl. Finanzierungssalden Sondervermögen sowie Tilgungen (ab 2023) ^b	17,3	22,3	14,7	0,8	-4,5	-1,0	1,4	-4,0	-0,7	198,7	114,3	23,8	12,9	7,2
11	Strukturelle Nettokreditaufnahme: (10)+(5)+(6) ^b	20,4	8,5	3,6	-7,5	-4,3	-0,8	2,7	-6,9	-3,3	130,5	98,2	11,6	6,3	6,7
12	in % des BIP	0,85	0,34	0,14	-0,27	-0,15	-0,03	0,09	-0,21	-0,10	3,90	2,85	0,35	0,18	0,18
13	Überschreitung der maximal zulässigen NKA (= Sicherheitsabstand): (7)-(10) oder (4)-(11)	25,2	30,9	29,6	34,1	22,8	11,0	7,9	18,3	14,8	-	-	0,0	0,0	0,0
14	Überschreitung der maximal zulässigen NKA (= Sicherheitsabstand): (10)-(7) oder (11)-(4)										118,8	86,2	0,0	0,0	0,0
15	Saldo Kontrollkonto ^c	25,2	56,1	85,7	119,8	0,0	11,0	18,9	37,2	52,0	52,0	52,0			
16	Nachrichtlich: Finanzierungssaldo Bundeshaushalt nach § 82 Nr. 2 c BHO ^d	-17,7	-22,8	-22,4	-0,3	11,8	6,2	5,0	10,9	13,3	-218,1	-96,5	-39,3	-20,3	-12,4

Erläuterungen:

- ^a Rundungsdifferenzen möglich.
- ^b Unter Einbeziehung des finanzpolitischen Handlungsbedarfs in Form von Globalansätzen (globale Minderausgaben und globale Mehreinnahmen – s. Tabelle 6) von 9,9 Mrd. Euro (2022), 16,4 Mrd. Euro (2023) und 16,2 Mrd. Euro (2024).
- ^c Der kumulierte Saldo wurde mit Ablauf der Übergangsregelung am 31. Dezember 2015 gelöscht.
- ^d Gegenüberstellung von Einnahmen (ohne Krediteinnahmen, Rücklagenentnahmen und Münzeinnahmen) und Ausgaben (ohne Tilgungsausgaben und Rücklagenzuführungen) in der Finanzierungsrechnung bzw. Finanzierungsübersicht.

3 Ausgabenentwicklung und -struktur

3.1 Wesentliche Finanzkennzahlen

Die großen Ausgabenblöcke entfallen auf die Bereiche

- Soziales
- Investitionen
- Zinsen
- Personal einschließlich Versorgung sowie
- Militärische Beschaffungen.

Dabei werden die Gesamtausgaben noch stärker als in den früheren Haushaltsplänen unterzeichnet, d. h. die Ansätze in den Einzelplänen sind in der Summe deutlich höher als die für den Gesamthaushalt veranschlagten Volumina. So sind im Haushaltsentwurf 2021²⁸ und vor allem in den Finanzplanungsjahren 2022 bis 2024 **globale Minderausgaben** in erheblicher Größenordnung vorgesehen (vgl. Tabelle 3).

- Allein die **Bodensatz-GMA** wird mit jährlich minus 6,0 Mrd. Euro durchgeschrieben.
- In den Haushalten 2022 bis 2024 kommen GMA von zusammen 18,5 Mrd. Euro hinzu, die – neben ausgebrachten **globalen Mehreinnahmen** (vgl. Tz. 4) - den von der Bundesregierung ausgewiesenen offenen finanzpolitischen Handlungsbedarf von 42,5 Mrd. Euro bilden.

a)

Die veranschlagten **Sozialausgaben** dienen zu einem großen Teil dazu, die finanzielle Handlungsfähigkeit der Sozialsysteme zu sichern. Hierzu gehören

- die Leistungen an die gesetzliche Rentenversicherung (vgl. Tz. 3.2),
- die Zuschüsse an die gesetzliche Krankenversicherung (vgl. Nr. 3.3),
- die Ausgaben für den Arbeitsmarkt (vgl. Nr. 3.4) sowie
- weitere Sozialtransfers des Bundes vor allem bei der Familienförderung und der landwirtschaftlichen Sozialpolitik.

²⁸ Im Haushaltsentwurf 2021 stehen der Bodensatz-GMA von minus 6,0 Mrd. Euro allerdings Reserven in Form einer globalen Mehrausgabe von 5,0 Mrd. Euro sowie von Personalverstärkungsmitteln von 1,1 Mrd. Euro gegenüber.

Die **Sozialquote**, also der Anteil der Sozialausgaben am Haushaltsvolumen, wird weiter steigen. Zum Ende des Finanzplanungszeitraums könnte er mit 54,3 % einen Rekordwert erreichen. Noch bedenklicher entwickelt sich die **Sozialsteuerquote**, also der rechnerische Anteil der für soziale Aufgaben verwendeten Steuereinnahmen²⁹. Nach 96,6 % im Haushalt 2020 liegt sie auch im Haushaltsentwurf 2021 mit 72,2 % und mit über 60 % in den nachfolgenden Haushaltsjahren deutlich über dem Vorkrisenniveau (vgl. Tabelle 3).

Grund für das Anwachsen des Sozialsektors ist nicht zuletzt, dass der Bund seit Jahren verstärkt **Sozialleistungen der Länder und Kommunen** ganz oder zu einem überwiegenden Teil übernommen hat, u. a. die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, die Leistungen für Unterkunft und Heizung sowie die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung. Die Bundesfinanzierung erfolgt teilweise über die Abgabe von Umsatzsteueranteilen.³⁰ Der Bund deckt damit in nicht unerheblichem Umfang Maßnahmen der Sozialhilfe ab, die nach der verfassungsrechtlichen Aufgaben- und Ausgabenverteilung grundsätzlich den Ländern und Kommunen zufallen.³¹

Neben diesen im Haushalt bereits enthaltenen Maßnahmen drohen weitere Belastungen. Dies betrifft vor allem die derzeit noch überwiegend innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung getragenen **versicherungsfremden Leistungen**, die in den letzten zwei Wahlperioden beschlossen wurden (vgl. Tz. 3.2).

Auch die **soziale Pflegeversicherung** wird über kurz oder lang vermutlich einen dauerhaften Bundeszuschuss benötigen, um ihren wachsenden Aufgaben finanziell nachkommen zu können. Der im Haushalt 2020 wegen der Corona-Krise veranschlagte Zuschuss an die Pflegeversicherung von 1,8 Mrd. Euro dürfte hier nur der erste Schritt gewesen sein (vgl. Tz. 3.3).

²⁹ Haushaltsrechtlich gilt das Gesamtdeckungsprinzip, d. h. die Steuereinnahmen unterliegen wie die anderen Einnahmen grundsätzlich keiner Zweckbindung.

³⁰ Bsp.: Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen vom 1. Dezember 2016, BGBl. 2016 I S. 2755.

³¹ Vgl. hierzu Artikel 83 i. V. m. Artikel 30 und 104a Abs. 1 GG mit dem dort verankerten Konnexitätsgrundsatz.

Tabelle 3

Wesentliche Ausgabeblöcke und Finanzkennzahlen ^a

Jahr	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Ausgaben										Ist	Soll	HHE	Finanzplan		
	in Mrd. Euro														
Sozialausgaben	163,4	155,3	153,9	145,7	148,8	153,6	160,6	168,8	172,2	177,1	255,4	210,8	199,7	206,9	213,6
darunter:															
- Rentenversicherung	80,7	81,1	81,4	81,1	82,8	84,3	86,8	90,9	93,9	97,9	101,8	106,1	107,7	114,4	119,4
- Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	0,5	0,6	1,9	3,8	5,4	5,9	6,2	5,5	5,9	6,8	7,9	8,3	8,7	9,2	9,6
- Leistungen für Familie ^b	5,5	5,7	6,4	6,2	7,1	7,7	7,8	8,3	8,9	9,1	10,2	10,2	10,0	10,2	10,6
- Landwirtschaftl. Sozialpolitik	3,9	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,8	3,9	3,9	4,0	4,1	4,2	4,2	4,3	4,3
- Gesundheitsfonds ^c	15,7	15,3	14,0	11,5	10,5	11,5	14,0	14,5	14,5	14,5	18,0	22,5	14,5	14,5	14,5
- Zuschuss an Pflegeversicherung											1,8				
- Arbeitsmarkt	49,5	41,6	39,5	32,7	32,5	33,9	34,6	37,6	36,9	36,5	58,7	48,0	45,5	45,7	46,5
darunter:															
* Grundsicherung	35,9	33,0	31,8	32,2	32,0	33,5	34,2	37,2	36,5	36,2	49,0	44,5	45,1	45,2	46,0
* Darlehen, Zuschuss an BA											9,3	3,1			
- Sofort- und Überbrückungshilfen für Wirtschaft und Kultur											43,6	2,0			
Ausgleichszahlungen Krankenhausfinanzierungsgesetz											11,5				
Zinsausgaben	33,1	32,8	30,5	31,3	25,9	21,1	17,5	17,5	16,5	12,1	9,7	9,9	12,2	12,8	13,1
Personalausgaben	28,2	27,9	28,0	28,6	29,2	29,9	30,7	31,8	32,7	34,2	35,4	36,6	36,8	37,1	37,2
Sonstige Versorgung ^d	11,2	11,3	11,6	11,9	12,1	12,4	12,6	12,8	13,2	13,4	13,8	14,0	14,5	14,7	15,1
Militärisches Gerät ^e	10,4	10,1	10,3	8,6	8,8	9,1	10,0	10,6	11,8	14,1	17,2	17,6	16,7	16,0	15,9
Investitionsausgaben	26,1	25,4	36,3	33,5	29,3	29,6	33,2	34,0	38,1	38,1	71,3	55,2	48,0	48,0	48,0
Zuweisungen an EKF	-	0,0	0,0	0,0	0,5	2,1	0,7	0,7	2,8	1,8	26,5	2,5	3,3	3,0	2,6
Restliche Ausgaben ^f	31,3	33,4	36,2	48,2	41,9	41,5	45,6	49,5	49,4	52,4	70,0	70,1	65,6	63,2	63,4
Globale Minderausgaben (finanzpolitischer Handlungsbedarf)													-1,9	-8,4	-8,2
Saldo übrige globale Mehr-/Minderausgaben											-2,3	-3,3	-7,9	-6,2	-7,4
Gesamtausgaben ohne Rücklagenzuführung						299,3	310,9	325,7	336,7	343,2					
Zuführung an Rücklagen						12,1	6,5	5,3	11,2	13,5					
Gesamtausgaben	303,7	296,2	306,8	307,8	295,5	311,4	317,4	331,0	347,9	356,7	508,5	413,4	387,0	387,1	393,3
Ausgabenquoten ^g	in Prozent														
Sozialquote	53,8	52,4	50,2	47,3	50,4	51,3	51,7	51,8	51,1	51,6	50,2	51,0	51,6	53,4	54,3
Zinsquote	10,9	11,1	9,9	10,2	8,8	7,0	5,6	5,4	4,9	3,5	1,9	2,4	3,1	3,3	3,3
Personalquote	9,3	9,4	9,1	9,3	9,9	10,0	9,9	9,8	9,7	10,0	7,0	8,9	9,5	9,6	9,5
Investitionsquote	8,6	8,6	11,8	10,9	9,9	9,9	10,7	10,4	11,3	11,1	14,0	13,4	12,4	12,4	12,2
Ausg-/Steuerquoten															
Sozialsteuerquote	72,2	62,6	60,1	56,1	54,9	54,5	55,6	54,6	53,4	53,8	96,6	72,2	64,8	63,6	63,1
Zinssteuerquote	14,6	13,2	11,9	12,0	9,6	7,5	6,1	5,7	5,1	3,7	3,7	3,4	3,9	3,9	3,9
Investitionsteuerquote	11,5	10,2	14,2	12,9	10,8	10,5	11,5	11,0	11,8	11,6	27,0	18,9	15,6	14,8	14,2

Erläuterungen:

^a Rundungsdifferenzen möglich.^b Insbesondere Elterngeld, Kinderzuschlag, Kinderbetreuungsstättenausbau; Kindergeld wird seit 1996 (Reform Familienleistungsausgleich) nicht mehr als Ausgabe ausgewiesen, sondern als Mindereinnahme bei der Lohn- und Einkommensteuer berücksichtigt – Ist 2019: 42,5 Mrd. Euro, davon Bundesanteil (42,5 %): 18,1 Mrd. Euro.^c Einschließlich Zuschüsse für pandemiebedingte Belastungen sowie für „Zukunftsprogramm Krankenhäuser“.^d Versorgungs- und Beihilfeleistungen für pensionierte Beamtinnen und Beamte der Bahn und der Post (Bahnbereich seit 1994; Postbereich seit 1999).^e Militärische Beschaffungen, Materialerhaltung, Wehrforschung, militärische Anlagen.^f Sächliche Verwaltungsausgaben, nichtinvestive Wirtschafts- und Forschungsförderung, nicht-investive Zuweisungen/Zuschüsse an Sondervermögen und sonstige Einrichtungen außer EKF; 2013: einschl. Zuweisung von 8,0 Mrd. Euro an Fonds „Aufbauhilfe“.^g 2015 bis 2019: Quoten bezogen auf Gesamtausgaben ohne Rücklagenzuführungen.

b)

Für **investive Zwecke** sind im Haushaltsentwurf 55,2 Mrd. Euro veranschlagt. Dies ist der zweithöchste Mittelansatz nach dem Soll 2020 mit 71,3 Mrd. Euro. Für die nachfolgenden Finanzplanungsjahre 2022 bis 2024 sind jeweils 48,0 Mrd. Euro vorgesehen. Die Bundesregierung verweist zu Recht darauf, dass das geplante Investitionsvolumen mit 270,5 Mrd. Euro für den Finanzplanungszeitraum 2020 bis 2024 einen neuen **Höchstwert** erreicht.³² Auch die **Investitionsquoten** übersteigen im Durchschnitt die Quoten früherer Haushalte (vgl. Tabelle 3). Allerdings darf hierbei nicht ausgeblendet werden, dass der Finanzplan zwei Notlagenhaushalte (2020 und 2021) und drei Haushalte (2022 bis 2024) mit erheblichen Haushaltslücken ausweist. Zudem tragen die in den Haushalten 2020 und 2021 veranschlagten Ausgabeermächtigungen für Entschädigungszahlungen aus Gewährleistungen (vgl. Tz. 5) nicht unerheblich zum Anstieg der Investitionsquote bei. Vorschläge der Bundesregierung, wie die Haushaltslage des Bundes nachhaltig stabilisiert werden kann, fehlen. Es steht zu befürchten, dass für die notwendige Haushaltskonsolidierung wie in früheren Jahren wiederum die Investitionsansätze erhalten müssen.

3.2 Bundesleistungen an die gesetzliche Rentenversicherung

Bereits vor der Corona-Krise entfiel ein großer Anteil der Ausgaben innerhalb des Bundeshaalts auf die soziale Absicherung. Insbesondere durch den **demografischen Wandel** sind künftig deutliche Mehrbelastungen zu erwarten. Zwar halten sie sich derzeit noch in Grenzen. Dies wird sich aber ändern, wenn die geburtenstarken Nachkriegsjahrgänge in Kürze das Ruhestandsalter erreichen. So beabsichtigt die große Mehrheit der sogenannten Babyboomer-Generation, also insbesondere die Jahrgänge 1959 bis 1965, möglichst früh in den Ruhestand zu treten. Bis zum gesetzlichen Renteneintrittsalter von bald 67 Jahren wollen weniger als 10 % aller älteren Erwerbstätigen arbeiten.³³ Andererseits wird das politisch erwünschte Engagement zugunsten einer ergänzenden privaten Altersversorgung durch die andauernde **Niedrigzinsphase**

³² Vgl. Haushaltsausschuss-Drs. 19/6178 und 19/6179.

³³ Vgl. Bergische Universität Wuppertal, Lehrstuhl für Arbeitswissenschaft, lidA-Studie - leben in der Arbeit, Februar 2019 - www.arbeit.uni-wuppertal.de.

gedämpft. Die niedrigen Zinsen entlasten zwar die öffentlichen Haushalte, wirken sich aber negativ auf die Renditen der privaten Altersvorsorge aus.³⁴

Bei der gesetzlichen Rentenversicherung ist danach auf mittel- und langfristige Sicht mit einem zunehmenden **Ausgabedruck** zu rechnen. Der fünfte Bericht des BMF zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen³⁵ weist für die Rentenversicherung Modellrechnungen aus, die von einem Ausgabenanstieg in der günstigen Variante zwischen 1,1 und 1,9 Prozentpunkten des BIP (von 2020 bis 2040 bzw. bis 2060) und in der ungünstigen Variante zwischen 2,0 und 3,7 Prozentpunkten des BIP (von 2020 bis 2040 bzw. bis 2060) ausgehen.

Die von der Bundesregierung eingerichtete Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ hat im Frühjahr 2020 zwar einen Abschlussbericht vorgelegt, der sich mit der Entwicklung der Rentenfinanzen nach 2025 befasst. Der Bericht enthält aber keine konkreten Vorschläge für eine nachhaltige finanzielle Absicherung der Rentenfinanzen.³⁶

Dessen ungeachtet ist die Bundesregierung gehalten, ein tragfähiges Finanzierungskonzept für die Rentenfinanzen zu entwickeln. In den letzten zwei Wahlperioden wurden demgegenüber vor allem Maßnahmen beschlossen, die zu Mehrbelastungen vor allem innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung geführt haben, also letztlich zu Lasten der Beitragszahlenden.³⁷ Dies betrifft **versicherungsfremde Leistungen**³⁸, wie Mütterrente I und II, Rente ab 63 sowie Angleichung der Renten. Hinzu kommen die durch höhere Leistungen aus dem Bundeshaushalt abzudeckende sogenannte doppelte Haltelinie und die im

³⁴ So weist der Sozialbeirat in seinem Gutachten zum Rentenversicherungsbericht 2019 u. a. darauf hin, dass sowohl die tatsächliche Inanspruchnahme der Riesterförderung als auch die Erträge der marktüblichen Riesterprodukte dafür sprechen, dass die Versorgungslücke für einen beachtlichen Teil der Versicherten im Vorausberechnungszeitraum nicht zu schließen sein wird; vgl. Bundestags-Drs. 19/15630, Rn. 22.

³⁵ Vgl. BMF- Monatsbericht April 2020, S. 24 – 29, Tabelle 2.

³⁶ Dazu: Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Abs. 2 BHO zur finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung; hier: Vorschläge der Rentenkommission „Verlässlicher Generationenvertrag“, Haushaltsausschuss-Drs. 19/6209.

³⁷ Dazu: Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Abs. 2 BHO zur finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung – hier: Leistungsbegrenzungen und Leistungsausweitungen seit dem Jahr 2000, Haushaltsausschuss-Drs. 19/6121.

³⁸ 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; dazu auch: Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2019, Bundestags-Drs. 19/15630, Rn. 49-51.

Frühjahr beschlossene Grundrente. Allein die Mütterrente I und II führt zu steigenden jährlichen Ausgaben von über 12 Mrd. Euro im Jahr 2024. Die Ausgaben für die Rente ab 63 und die Rentenangleichung werden auf rund 6 Mrd. Euro (2024) geschätzt.³⁹ Mehrbelastungen gegenüber den ursprünglichen Ausgabenplanungen, z. B. bei der Rente ab 63, sind dabei nicht ausgeschlossen. Seit Jahren sieht sich der Bund Forderungen ausgesetzt, diese versicherungsfremden Leistungen zu übernehmen. So forderte der Sozialbeirat mehrfach, die nicht beitragsgedeckten Leistungen der Kindererziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder voll und dauerhaft zulasten des Bundeshaushalts zu finanzieren.⁴⁰

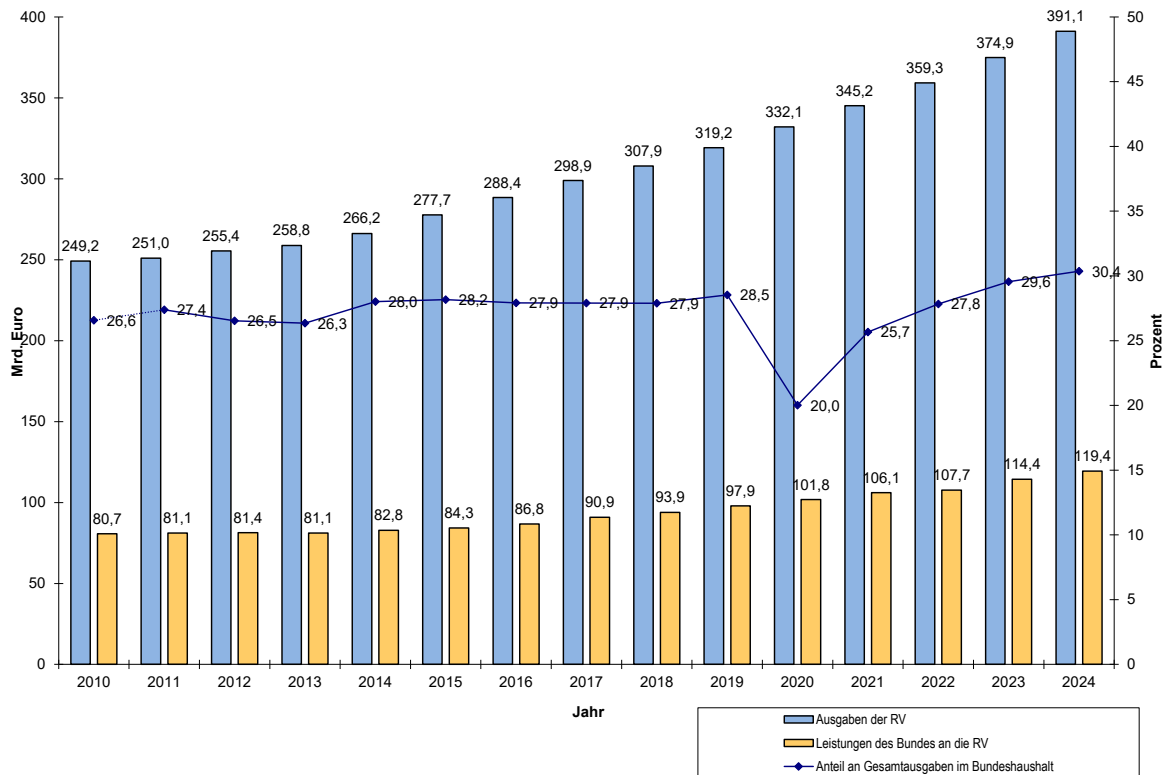
Konkrete Vorschläge der Bundesregierung zur nachhaltigen Deckung dieser Maßnahmen ohne Belastung der gesetzlichen Rentenversicherung fehlen bislang weitgehend.⁴¹ Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes führt aber kein Weg daran vorbei, dass zügig Entscheidungen getroffen werden müssen, um das Rentensystem auf die anstehenden Herausforderungen einzustellen. Im Bundeshaushalt treten die **Tragfähigkeitsrisiken in der Rentenversicherung** immer offenkundiger zu Tage. Nach dem Finanzplan steigen die Leistungen an die Rentenversicherung bis zum Jahr 2024 auf fast 120 Mrd. Euro. Ihr Anteil am Haushaltsvolumen 2024 erreicht ein Rekordniveau von mehr als 30 %; er liegt damit deutlich über dem bisherigen Höhepunkt im Nachgang zur letzten Krise im Jahr 2011 (27,4 %; vgl. Abbildung 5). Mögliche Belastungen durch die Corona-Krise sowie die beschriebenen offenen Finanzierungsfragen dürften diesen Trend noch verstärken.

³⁹ Bericht des Bundesrechnungshofes (Fn. 37), Haushaltsausschuss-Drs. 19/6121, Tabelle 2 (S. 32).

⁴⁰ Vgl. u. a. Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2018 und zum Dritten Bericht zur Anhebung der Regelantragsgrenze auf 67 Jahre, Bundestags-Drs. 19/6240, Rn. 14.

⁴¹ Bei der Grundrente hat man sich nach langwierigen Diskussionen letztlich auf den kleinsten gemeinsamen Nenner geeinigt, d. h. eine Finanzierung aus dem Bundeshaushalt. Die Lasten tragen also wieder einmal die Steuerzahler.

Abbildung 5

Ausgaben im Bundeshaushalt zugunsten der Rentenversicherung ^a

Erläuterung:

^a Ausgaben der Rentenversicherung – Quellen: Rentenversicherungsbericht 2019, Drs. 19/15630; bis 2018: DRV – Rentenversicherung in Zeitreihen.

3.3 Bundesleistungen an die gesetzliche Krankenversicherung

Zu Beginn des Jahres 2020 zählte die gesetzliche Krankenversicherung (GKV) über 73 Millionen Versicherte. Nach ihrem Finanzvolumen bildet sie hinter der gesetzlichen Rentenversicherung die zweitgrößte Säule des sozialen Sicherungssystems. Bereits vor der Corona-Pandemie war der Trend steigender GKV-Ausgaben zu beobachten (vgl. Tabelle 4). Die Ausgaben lagen im Jahr 2019 mit 252,3 Mrd. Euro um 5,4 % über den Ausgaben des Vorjahres – je Versicherten um 5,0 %.⁴² Ein vergleichbarer Anstieg war zuletzt im Jahr 2013 zu verzeichnen. Im Unterschied zu den vergangenen Jahren konnten im Jahr 2019 die steigenden Ausgaben jedoch nicht mehr durch ebenfalls steigende Beitragseinnahmen aufgefangen werden. Die GKV verzeichnete deshalb einen Fehlbetrag von 1,7 Mrd. Euro. Die Finanzlage der GKV dürfte sich in den

⁴² Vgl. im Einzelnen: Kennzahlen für die gesetzliche Krankenversicherung (KF20Bund), Stand: Juli 2020.

kommenden Jahren verschlechtern. Hierüber können auch die vor der Corona-Krise bestehenden Finanzreserven von rund 30 Mrd. Euro nicht hinwegtäuschen. Davon entfielen Ende 2019 rund 10 Mrd. Euro auf die liquiden Mittel des Gesundheitsfonds sowie rund 20 Mrd. Euro auf die Rücklagen der gesetzlichen Krankenkassen.

Tabelle 4

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	239,4	3,9	241,4	2,0	14,5
2019	252,3	5,4	250,6	-1,7	14,5
2020					18,0
2021 ^c					19,5
2022					14,5
2023					14,5
2024					14,5
durchschnittlicher jährlicher Anstieg (2010-2019)	7,6	4,0	7,5		
Summe Zuschüsse (2010-2019)					136,0
Summe Zuschüsse (2020-2024)					81,0

Erläuterungen:

^a Rundungsdifferenzen möglich.

^b Ohne Korrektur der Salden aus dem Risikostrukturausgleich.

^c Darüber hinaus sind im Haushaltsentwurf 2021 Zuweisungen von 3,0 Mrd. Euro an die Liquiditätsreserve des Gesundheitsfonds für das "Zukunftsprogramm Krankenhäuser" veranschlagt.

Die Corona-Krise bedeutet für die GKV eine erhebliche Herausforderung: Es ist damit zu rechnen, dass die Beitragseinnahmen hinter den Schätzungen vor der Krise zurückbleiben, während die Leistungsausgaben der Krankenkassen vermutlich steigen werden. Zudem werden aus der Liquiditätsreserve des Gesundheitsfonds eine Reihe von Sonderausgaben zur Bewältigung der Pandemie geleistet. Deshalb unterstützt der Bund den Gesundheitsfonds im Haushalt 2020 neben den jährlich bereitgestellten 14,5 Mrd. Euro zur pauschalen Abgeltung für versicherungsfremde Leistungen (§ 221 Sozialgesetzbuch (SGB) V) mit zusätzlichen 3,5 Mrd. Euro für pandemieverursachte Belastungen, also zusammen 18,0 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 4).⁴³

Auch für das Jahr 2021 wird mit einem geringeren Einnahmenanstieg gerechnet, während die Ausgaben etwa im Rahmen der Vorjahre steigen sollen. Um Zusatzbelastungen für die Beitragszahler zu begrenzen, sieht der Haushaltsentwurf einen weiteren Sonder-Bundeszuschuss für pandemiebedingte Belastungen von 5,0 Mrd. Euro vor. Mithin sind 19,5 Mrd. Euro an die GKV veranschlagt (vgl. Tabelle 4).

Außerdem sollen aus Haushaltsmitteln 3,0 Mrd. Euro der Liquiditätsreserve des Gesundheitsfonds zur Finanzierung des „Zukunftsprogramms Krankenhäuser“ zugewiesen werden. Sie fließen dem neu eingerichteten Krankenhauszukunftsfonds zu. Der Bundesrechnungshof sieht das damit verbundene Eintreten des Bundes in die Investitionsfinanzierung der Krankenhäuser kritisch - nicht nur, weil hiermit ein weiteres Mal die Versäumnisse der zuständigen Länder ausgeglichen werden, sondern auch, weil so ein seit Jahren ineffizientes System der Krankenhausversorgung fortgesetzt wird.⁴⁴

Die Herausforderungen im System der GKV bleiben auch in anderen Bereichen hoch. Vor allem betrifft dies die Folgen der voranschreitenden Alterung der Bevölkerung sowie die großen **Kostentreiber** – die stationäre und ambulante Versorgung sowie die Arzneimittel. Im Jahr 2019 sind die Leistungen je

⁴³ Daneben enthält der Haushalt 2020 im Bereich des Gesundheitswesens Ausgleichszahlungen von 11,5 Mrd. Euro nach § 21 des Krankenhausfinanzierungsgesetzes sowie Zuschüsse zur Bekämpfung des Ausbruchs des Coronavirus von 9,1 Mrd. Euro.

⁴⁴ Dazu: Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Abs. 2 BHO über die Prüfung der Krankenhausfinanzierung durch die gesetzliche Krankenversicherung, Haushaltsausschuss-Drs. 19/6147.

Versicherten bei diesen drei mit Abstand größten Ausgabeblöcken erneut spürbar gestiegen:

- bei den Arzneimitteln (2019: 41,0 Mrd. Euro) um 5,8 %,
- bei der ärztlichen Behandlung (2019: 41,1 Mrd. Euro) um 3,8 %,
- bei der Krankenhausbehandlung (2019: 80,3 Mrd. Euro) um 3,7 %.

Das schnelle Schwinden der Reserven in der Corona-Krise wird den Finanzierungsdruck der GKV auf den Bundeshaushalt früher als erwartet erhöhen.

Diese Risiken sind im Finanzplan nicht abgebildet: Für die Jahre **2022 bis 2024** ist lediglich der bisherige Bundeszuschuss an den Gesundheitsfonds von 14,5 Mrd. Euro eingeplant. Ohne einschneidende Reformen – auch auf Seiten der Leistungserbringer – oder Beitragserhöhungen dürfte es nur noch eine Frage der Zeit sein, wann der Bundeshaushalt weitere Belastungen der GKV übernehmen muss.

Zu diesen Risiken der GKV droht die Übernahme von Finanzierungslasten aus der sozialen **Pflegeversicherung**.⁴⁵ Auch deren Ausgabendynamik ist ungebrochen. Im Zeitraum von 2015 bis 2019 stiegen die Leistungsausgaben um 68 % gegenüber dem Wert von 2014.⁴⁶ Zwar konnten die Beitragseinnahmen dem bisher noch folgen. Im Hinblick auf das Ziel der Bundesregierung, die Sozialbeiträge nicht über 40 % steigen zu lassen, stößt eine weitere Erhöhung des Beitragssatzes von 3,05 % (Kinderlose ab 23 Jahre: 3,3 %) aber an Grenzen. Zudem gibt es Überlegungen, noch vor der Bundestagswahl eine **Pflege-reform** in Angriff zu nehmen, die u. a. die wachsenden Eigenanteile der Pflegebedürftigen und ihrer Angehörigen begrenzen soll.⁴⁷ Im Haushalt 2020 werden dem Ausgleichsfonds der Pflegeversicherung wegen der Belastungen durch die Corona-Pandemie erstmals 1,8 Mrd. Euro als Zuschuss zugeführt. Ob dies eine einmalige Ausnahme bleibt, ist angesichts der wachsenden Finanzierungsaufgaben in der Pflegeversicherung sowie der diskutierten Reformüberlegungen zu bezweifeln.

⁴⁵ Dazu: Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes, Bemerkungen 2019, Bundestags-Drs. 19/15700, Tz. 2.2.3.3.

⁴⁶ Vgl. Statistik des BMG „Finanzentwicklung der sozialen Pflegeversicherung. Ist-Ergebnisse ohne Rechnungsabgrenzung“ (www.bundesgesundheitsministerium.de).

⁴⁷ Auf dieses Problem hat der Bundesrechnungshof bereits im letzten Jahr hingewiesen, vgl. Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes, Bemerkungen 2019, a. a. O.

3.4 Ausgaben für den Arbeitsmarkt

Von allen gesetzlichen Zweigen der Sozialversicherung treffen die konjunkturellen Folgen der Corona-Krise den **Arbeitsmarkt** mit der größten Wucht. Die höheren Ausgaben hierfür fallen sowohl im Bundeshaushalt als auch bei der Bundesagentur für Arbeit (BA) an.

a) Bundesagentur für Arbeit

Ausgabentreiber bei der BA ist gegenwärtig vor allem das **Kurzarbeitergeld**.

Mit konjunktureller Kurzarbeit können Betriebe einen vorübergehenden Auslastungsmangel überbrücken, ohne Beschäftigte entlassen zu müssen (§§ 95 SGB III ff). Gleichzeitig werden die betroffenen Arbeitnehmer vor Arbeitslosigkeit geschützt. Als Reaktion auf die durch die Corona-Krise ausgelöste Rezession wurden die Zugangsvoraussetzungen zum Kurzarbeitergeld erleichtert und die Höhe der Leistung ausgeweitet. Insbesondere wurden im März und Mai 2020 mit zwei sogenannten Sozialschutzpakten

- der Anteil der Beschäftigten, die in einem Betrieb von Entgeltausfall betroffen sein müssen, auf 10 % gesenkt,
- die bisher von den Arbeitgebern allein zu tragenden Sozialversicherungsbeiträge vollständig erstattet sowie
- für die Monate, in denen der Entgeltausfall mindestens 50 % beträgt, das Kurzarbeitergeld ab dem vierten Bezugsmonat von 60 % auf 70 % bzw. von 67 % auf 77 % für Beschäftigte mit Kindern und ab dem siebten Monat auf 80 % bzw. 87 % für Beschäftigte mit Kindern erhöht.

Weiterhin soll die mögliche Bezugsdauer für Betriebe, die mit der Kurzarbeit bis zum 31. Dezember 2020 begonnen haben, auf bis zu 24 Monate, längstens bis zum 31. Dezember 2021 verlängert werden. Zudem ist vorgesehen, für den Anspruch auf Kurzarbeitergeld den Anteil der Beschäftigten, die von Entgeltausfall betroffen sind, bei 10 % zu belassen, wenn die Kurzarbeit bis Ende März 2021 eingeführt wird. Die vollständige Erstattung von Sozialversicherungsbeiträgen soll bis Ende Juni 2021 bestehen bleiben. Die Regelung zur Erhöhung des Kurzarbeitergeldes gilt nach dem Entwurf des Beschäftigungssicherungsgesetzes⁴⁸ für alle Beschäftigten bis Ende 2021 weiter, deren Anspruch auf Kurzarbeitergeld bis zum 31. März 2021 entstanden ist.

⁴⁸ Bundestags-Drs. 19/23480.

Insbesondere in den ersten Monaten der Krise ist die Zahl der Kurzarbeitenden von 100 000 Personen Ende des Jahres 2019 auf knapp 6 Millionen im April 2020 förmlich explodiert. Nach vorläufigen Daten ist die Kurzarbeit bis zum Juli 2020 wieder auf rd. 4,2 Millionen Betroffene zurückgegangen.⁴⁹ Die Bundesregierung schätzt, dass die Zahl der Kurzarbeitenden im Jahresdurchschnitt 2020 bei 2,5 Millionen und im Jahr 2021 bei 0,7 Millionen liegen könnte.⁵⁰ Wegen des aktuell schwer vorhersehbaren Verlaufs der Pandemie und den nach wie vor drohenden Einschränkungen des Wirtschaftslebens sind alle Prognosen aber mit einer erheblichen Unsicherheit behaftet.

Die Ausgaben für das Kurzarbeitergeld sind von der BA zu bestreiten. Ende 2019 verfügte sie noch über eine gut gefüllte allgemeine Rücklage von 25,8 Mrd. Euro. Insbesondere die enorme Inanspruchnahme des Kurzarbeitergeldes hat den im Jahr 2020 liquiden Teil der Rücklage von 19,8 Mrd. Euro binnen kurzer Zeit aufgezehrt. Im Rahmen des 2. Nachtragshaushalts 2020 ist daher ein überjähriges Darlehen von bis zu 9,3 Mrd. Euro veranschlagt worden, mit dem der Bund der BA finanziell aushilft. Insgesamt gewährt das Haushaltsgesetz (HG)⁵¹ einen Ermächtigungsrahmen für vorübergehende Liquiditätsdarlehen von bis zu 18,0 Mrd. Euro.

Im Jahr 2021 wird der noch vorhandene Rest der Rücklage von 6,0 Mrd. Euro voraussichtlich nicht ausreichen, um die Belastungen aus dem Kurzarbeiter- und Arbeitslosengeld auszugleichen. Im Haushaltsentwurf ist deshalb erstmals seit dem Jahr 2010 ein Zuschuss an die BA in Höhe von 3,1 Mrd. Euro veranschlagt. Ein **Risiko** für den Bundeshaushalt ist mit der Absicht verbunden, die BA schuldenfrei in das Jahr 2022 gehen zu lassen. Hierzu soll ggf. das im Jahr 2020 gewährte Darlehen erlassen werden, soweit folgende Voraussetzungen vorliegen:⁵²

- Das nicht zurückgezahlte Darlehen übersteigt zum Jahresende 2021 die allgemeine Rücklage der BA.

⁴⁹ Bericht der BA „Inanspruchnahme konjunkturelles Kurzarbeitergeld nach § 96 SGB III“; Stand: September 2020.

⁵⁰ Antwort der Bundesregierung zu den Auswirkungen der Corona-Krise auf die Bundesagentur für Arbeit vom 30. Sept. 2020, Bundestags-Drs. 19/22932.

⁵¹ § 12 Abs. 1 Satz 1 HG 2021 (Entwurf).

⁵² Vgl. § 12 Abs. 1 Satz 3 und 5 HG 2021 (Entwurf).

- Die BA kann das Darlehen aufgrund entsprechender Belastungen aus dem konjunkturellen Kurzarbeitergeld und der Erstattung von Sozialversicherungsbeiträgen an Arbeitgeber nicht zurückzahlen.

Eventuell zusätzlich erforderlich werdende Finanzbedarfe der BA können bis zur Obergrenze von 18,0 Mrd. Euro dadurch gedeckt werden, dass die unterjährigen Liquiditätshilfen in einen Zuschuss umgewandelt werden.⁵³

b) Bundeshaushalt

Aus dem Bundeshaushalt werden Leistungen nach dem Zweiten und Dritten Buch Sozialgesetzbuch (SGB) sowie gleichartige Leistungen finanziert. Den Schwerpunkt bilden dabei die Leistungen der **Grundsicherung für Arbeitsuchende**.⁵⁴ Sie beinhalten das Arbeitslosengeld II, die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit im Rechtskreis des SGB II, die Beteiligung des Bundes an den Leistungen für die Kosten der Unterkunft (KdU) sowie die Erstattung der Verwaltungskosten für die Durchführung der Grundsicherung. Außerdem erhält die BA in Folge der Corona-Krise in den Jahren 2020 und 2021 Zuschüsse und Darlehen (vgl. Tz. 3.4 a).⁵⁵

Im Haushalt 2020 erreichen diese Arbeitsmarktausgaben mit 58,5 Mrd. Euro einen **Höchststand**. Die Ausgaben im Haushalt 2010 in Folge der Finanzkrise werden deutlich übertroffen (vgl. Abbildung 6). Der Ausgabensprung gegenüber dem Ist 2019 ist vor allem auf eine nahezu Verdopplung der Leistungen für KdU - von 6,5 auf 12,4 Mrd. Euro, den erheblich steigenden Ausgaben für das Arbeitslosengeld II - von 20,0 auf 26,3 Mrd. Euro - sowie auf das der BA gewährte Darlehen zur Finanzierung des Kurzarbeitergeldes von 9,3 Mrd. Euro zurückzuführen.

Im Haushaltsentwurf 2021 sowie in den folgenden Finanzplanungsjahren verharren die veranschlagten Ausgaben zwar auf einem gegenüber dem Haushalt 2020 geringeren, aber im langjährigen Vergleich weiterhin **hohen Niveau** (vgl. Abbildung 6). Hierfür verantwortlich ist nicht nur die beschlossene Erhöhung der Bundesbeteiligung an den KdU auf bis zu 74 %, mit dem die Kommunen jährlich um 3,4 Mrd. Euro finanziell entlastet werden sollen. Die

⁵³ Vgl. § 12 Abs. 1 Satz 4 und 6 HG 2021 (Entwurf).

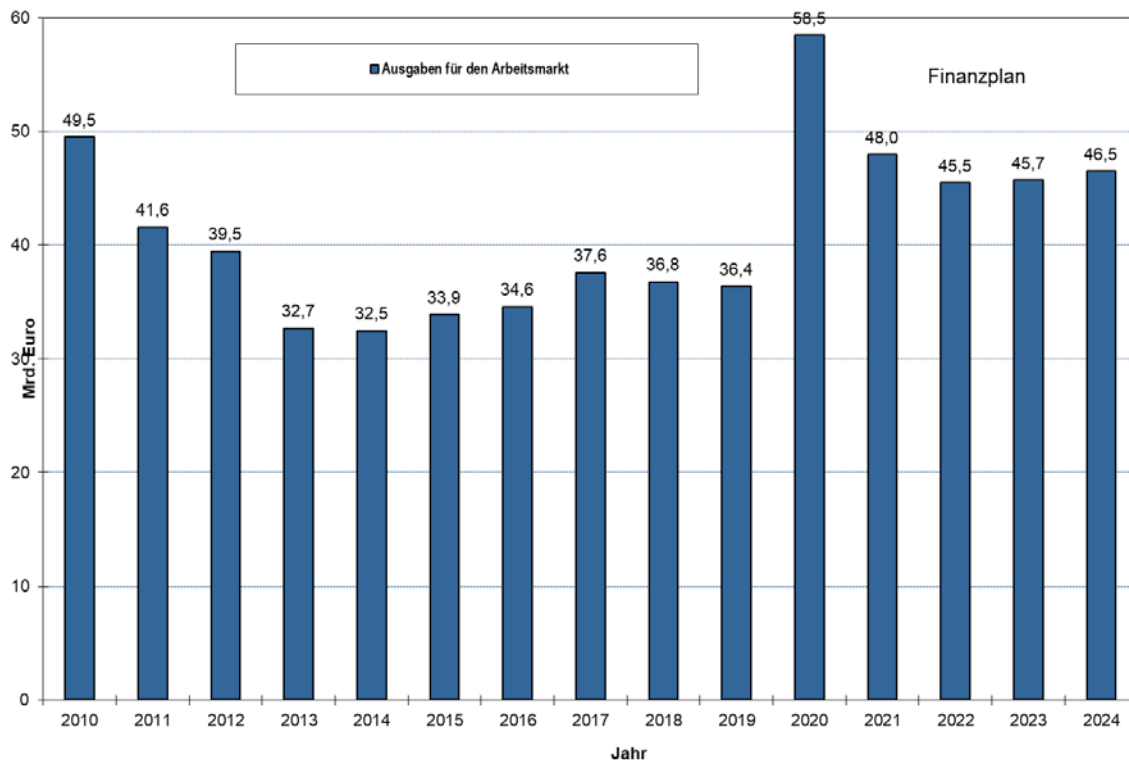
⁵⁴ Kapitel 1101 Titelgruppe 01.

⁵⁵ Kapitel 1101 Titelgruppe 02.

Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende steigen insgesamt (vgl. Tabelle 3). Offenbar geht die Bundesregierung für die kommenden Jahre von einer höheren Arbeitslosigkeit aus.

Abbildung 6

Ausgaben im Bundeshaushalt zugunsten des Arbeitsmarktes ^a



Erläuterung:

- ^a Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung:
2,8 % (2010); 3,0 % (2011-2018); 2,5 % (2019); 2,4 % (2020-2022); 2,6 % (2023-2024).

Der Bundesrechnungshof hat im Zuge der Erhöhung der **Bundesbeteiligung an den KdU** kritisiert, dass im gleichen Zug - im Rahmen des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104a und 143h)⁵⁶ - die bisherige Grenze für eine Bundesauftragsverwaltung von 50 % auf 75 % hochgesetzt worden ist.⁵⁷ Obwohl der Bund seine finanzielle Unterstützung für die Kommunen

⁵⁶ BGBl. 2020 I S. 2048.

⁵⁷ Vgl. Stenografisches Protokoll 19/69 der Anhörung des Haushaltsausschusses vom 7. September 2020, mündliche Ausführungen des Bundesrechnungshofes auf S. 20 f. sowie seine schriftliche Stellungnahme auf S. 56-64 (www.bundestag.de); Einzelheiten

deutlich ausweitet, beschneidet er sich somit gleichzeitig seiner verfassungsrechtlichen **Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten**. Angesichts der vom Bundesrechnungshof festgestellten Mängel bei der Mittelverwendung durch die kommunalen Träger sollte der Bund diese Aufsicht aber dringend wahrnehmen. Die grundgesetzlich normierte Auftragsverwaltung des Bundes trägt zur Sicherung einer wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung nicht zuletzt im Interesse der Steuerzahler bei.⁵⁸

3.5 Zinsausgaben

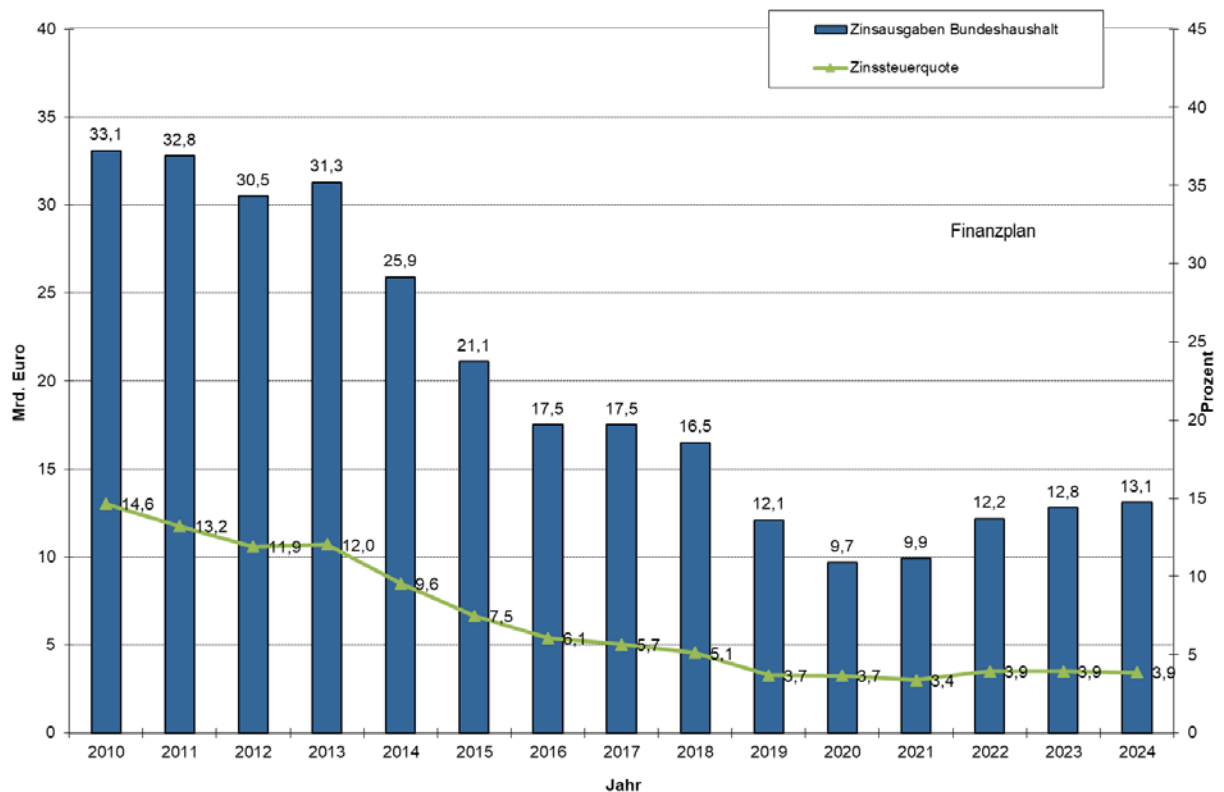
Im Haushaltsentwurf 2021 sind für Zinsausgaben 9,9 Mrd. Euro veranschlagt (vgl. Abbildung 7). Für den Zeitraum bis 2024 unterstellt die Bundesregierung einen betragsmäßig geringfügigen Aufwuchs der Zinsausgaben auf 13,1 Mrd. Euro. Dies erscheint trotz der hohen Neuverschuldung nicht unrealistisch, da für einen nachhaltigen Anstieg des niedrigen Zinsniveaus bei Bundeswertpapieren gegenwärtig keine konkreten Anzeichen bestehen. Der Bund profitiert zudem weiterhin von den Kupons aus der Niedrigzinsphase.

zur Position des Bundesrechnungshofes und seine Prüfungsfeststellungen im Bereich der KdU: www.bundesrechnungshof.de

⁵⁸ Die in Artikel 85 Abs. 4 GG normierte Aufsicht über die Zweckmäßigkeit der Ausführung (Fachaufsicht) umfasst auch Aspekte der wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung.

Abbildung 7

Zinsausgaben und Zinssteuerquote



Auch in der Corona-Krise bilden die Zinsausgaben – wie in den Vorjahren – den einzigen wesentlichen Entlastungsposten auf der Ausgabenseite. Die Zinssteuerquote, d. h. der rechnerische Anteil der für Zinsausgaben eingesetzten Steuereinnahmen, liegt mittlerweile um bzw. unter 4 %. Die aus den anhaltenden Zinssenkungen resultierende **planerische Entlastung** gegenüber früheren Finanzplänen bewegt sich im dreistelligen Milliardenbereich. Bei der Fortschreibung der letzten neun Finanzpläne konnten die Zinsausgabenansätze für die Haushaltsjahre 2014 bis 2021 (18. und 19. Wahlperiode) im Vergleich zu den früheren Planungen um insgesamt 145,5 Mrd. Euro herabgesetzt werden (vgl. Tabelle 5).

Tabelle 5

Entlastungen bei den Zinsausgaben gegenüber früheren Finanzplänen

Zinsausgaben	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 Soll	2021 HHE	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	
Ist 2018, Soll 2019, Finanzplan bis 2022					16,5	17,6	19,3	19,6	
Ist 2019, Soll 2020, Finanzplan bis 2023						12,1	9,7	16,3	
Soll HHE 2021								9,9	
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	16,7					
Absenkung gegenüber Fpl. 18		0,2	12,5	14,3	17,9				
Absenkung gegenüber Fpl. 19			6,3	4,9	9,1	15,1			
Absenkung gegenüber Fpl. 20				1,0	2,7	7,2	12,2		
Absenkung gegenüber Fpl. 21					1,7	2,6	10,9	11,8	
Absenkung gegenüber Fpl. 22							9,6	9,7	
Absenkung gegenüber Fpl. 23								6,4	
Entlastungen gegenüber früheren Finanzplanungen	20,1	28,0	23,7	16,7	17,9	15,1	12,2	11,8	145,5
nachrichtlich: Agio-Einnahmen	1,6	3,9	5,8	3,9	3,4	5,7	6,3	4,3	35,0

Das „Absenkungspotenzial“ ist allerdings rückläufig, da die Ansätze für Zinsausgaben in den Finanzplänen der letzten Jahre bereits erheblich verringert worden sind. Zudem werden die Entlastungen aufgrund der hohen **Einnahmen aus Agien** überzeichnet.⁵⁹

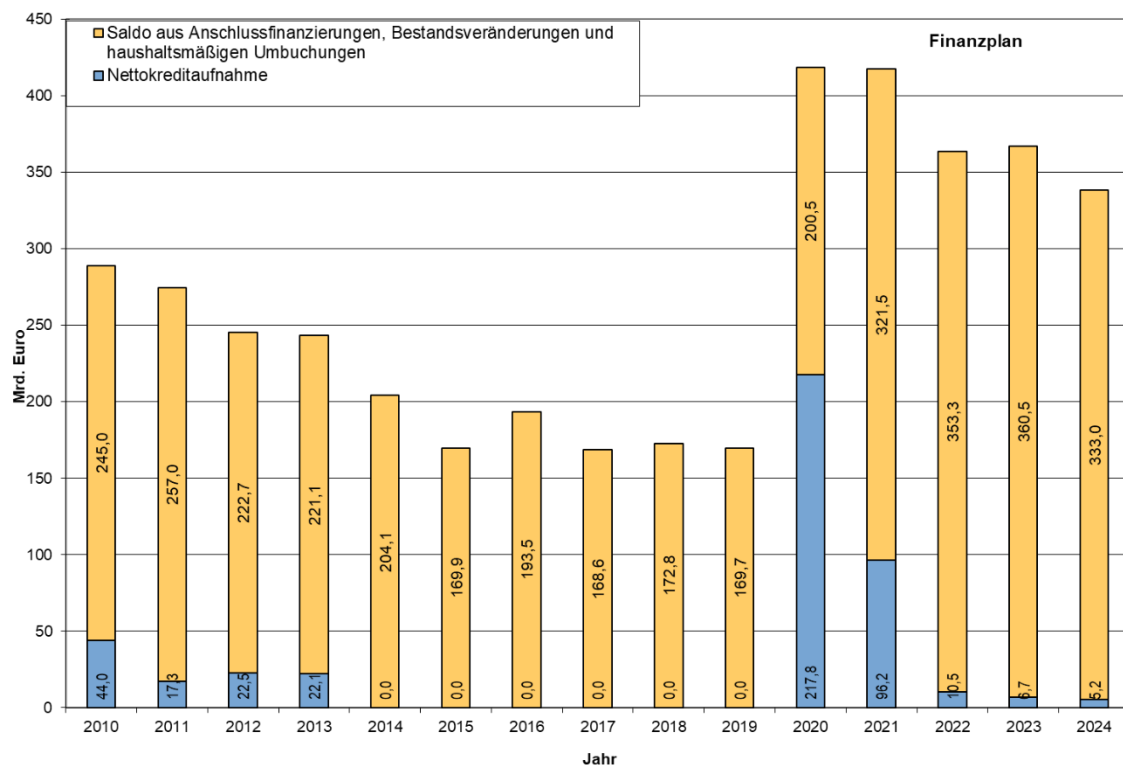
Wie lange der Bund trotz des historischen Schuldenaufwuchses in den Haushalten 2020 und 2021 von diesem niedrigen Zinsniveau noch profitieren kann, ist offen. Im Falle eines nachhaltigen Zinsanstiegs könnten spürbare Zusatzlasten drohen.

⁵⁹ Zur Entwicklung des Disagio-Titels (Kapitel 3205 Titel 575 09) und der grundsätzlichen Kritik an der Veranschlagung: vgl. Bemerkungen 2018, Bundestags-Drs. 19/5500, Tz. 2.2.5.

- Zwar nutzt der Bund die günstige Situation für eine Senkung der Zinsausgaben, indem er mehr langfristige Papiere emittiert. Dementsprechend haben sich die Zinsbindungsfristen des Bundes aufgrund längerer Laufzeiten der Neuemissionen und entsprechender Gestaltung der Zins-Swap-Geschäfte in den letzten Jahren verlängert – im Jahr 2018 auf 6,93 Jahre.⁶⁰
- Andererseits wachsen die sich aus Nettokreditaufnahmen und den Anschlussfinanzierungen ergebenden jährlichen Bruttokreditaufnahmen im Finanzplanungszeitraum deutlich an. Sie erreichen – nicht zuletzt als Folge der hohen Neuverschuldung 2020 und 2021 – ein Volumen von jährlich über 350 bzw. über 400 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 8). Ein höheres Zinsniveau könnte sich somit relativ schnell auswirken.

Abbildung 8

Entwicklung der Bruttokreditaufnahme



Erläuterung:

Quellen: Finanzplan des Bundes 2020 bis 2024; Bundestags-Drs. 19/22601, Kreditfinanzierungsübersicht 2019 bis 2024, Tabelle 16 sowie frühere Finanzberichte.

⁶⁰ Vgl. Bericht des BMF über die Kreditaufnahme des Bundes im Jahr 2018, Tabelle 19.

4 Einnahmenentwicklung und -struktur

Die Einnahmen im Bundeshaushalt setzen sich aus den vier folgenden Positionen zusammen (vgl. Tabelle 6):

- 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,
- Einnahmen aus der Nettokreditaufnahme sowie
- Entnahmen aus der allgemeinen Rücklage und globalen Mehreinnahmen (ab Haushalt 2022).

Tabelle 6

Wesentliche Einnahmepositionen im Bundeshaushalt ^a

Jahr	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Einnahmen										Ist	Soll	HHE	Finanzplan		
	in Mrd. Euro														
a) Steuereinnahmen	226,2	248,1	256,1	259,8	270,8	281,7	289,0	309,4	322,4	329,0	264,4	292,0	308,4	325,2	338,5
b) Sonstige Einnahmen	33,4	30,8	28,2	25,9	24,7	29,7	28,4	21,6	25,5	27,7	26,3	25,2	68,1	55,2	49,6
darunter:															
- Münzeinnahmen	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
- Kapitalvermögen ^b	2,2	2,6	3,5	4,3	1,0	1,2	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- Wirtschaftliche Tätigkeit ^c	4,4	5,0	4,6	4,9	6,9	6,9	6,8	3,9	5,7	6,2	6,7	7,9	6,8	5,7	5,5
<i>darunter: Bundesbank gewinn ^d</i>	3,5	2,2	0,6	0,7	2,5	3,0	3,2	0,4	1,9	2,4	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
- Darlehen, Gewährleistungen ^e	2,1	3,1	1,7	1,7	1,8	1,3	2,9	1,8	2,4	2,0	1,4	1,3	1,3	1,2	1,2
- BA-Eingliederungsbeitrag	5,3	4,5	3,8	-0,2											
- Sonstige lfd. Einnahmen ^f	12,5	8,3	7,7	8,1	8,0	11,8	10,0	8,9	9,5	11,4	11,9	11,3	11,2	11,2	11,2
- Zuweisung aus SV Aufbauhilfe						0,3	1,5								
- Entnahme aus Rücklage													28,0	13,3	6,9
- Globale Mehreinnahmen (finanzpolitischer Handlungsbedarf)													8,0	8,0	8,0
- Saldo übrige globale Mehr-/Mindereinnahmen												-4,0	2,1	4,5	4,8
c) Nettokreditaufnahme	44,0	17,3	22,5	22,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	217,8	96,2	10,5	6,7	5,2
Gesamteinnahmen	303,7	296,2	306,8	307,8	295,5	311,4	317,4	331,0	347,9	356,7	508,5	413,4	387,0	387,1	393,3

Erläuterungen:

- ^a Rundungsdifferenzen möglich.
- ^b Kapitel 6002, Titel 133 01; ab dem Jahr 2011: Ohne Einnahmen aus Dividendenzahlungen bundeseigener Unternehmen.
- ^c Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen; Mieten und Pachten; Abführung der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben.
- ^d Nicht zur Haushaltsdeckung herangezogene Gewinne wurden für ITF und allgemeine Rücklage verwendet.
- ^e Rückflüsse aus Darlehen sowie Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen.
- ^f Insbesondere Verwaltungseinnahmen aus Gebühren (u. a. Lkw-Maut) und Entgelten; 2010 und 2015: einschließlich Mobilfunkerlöse.

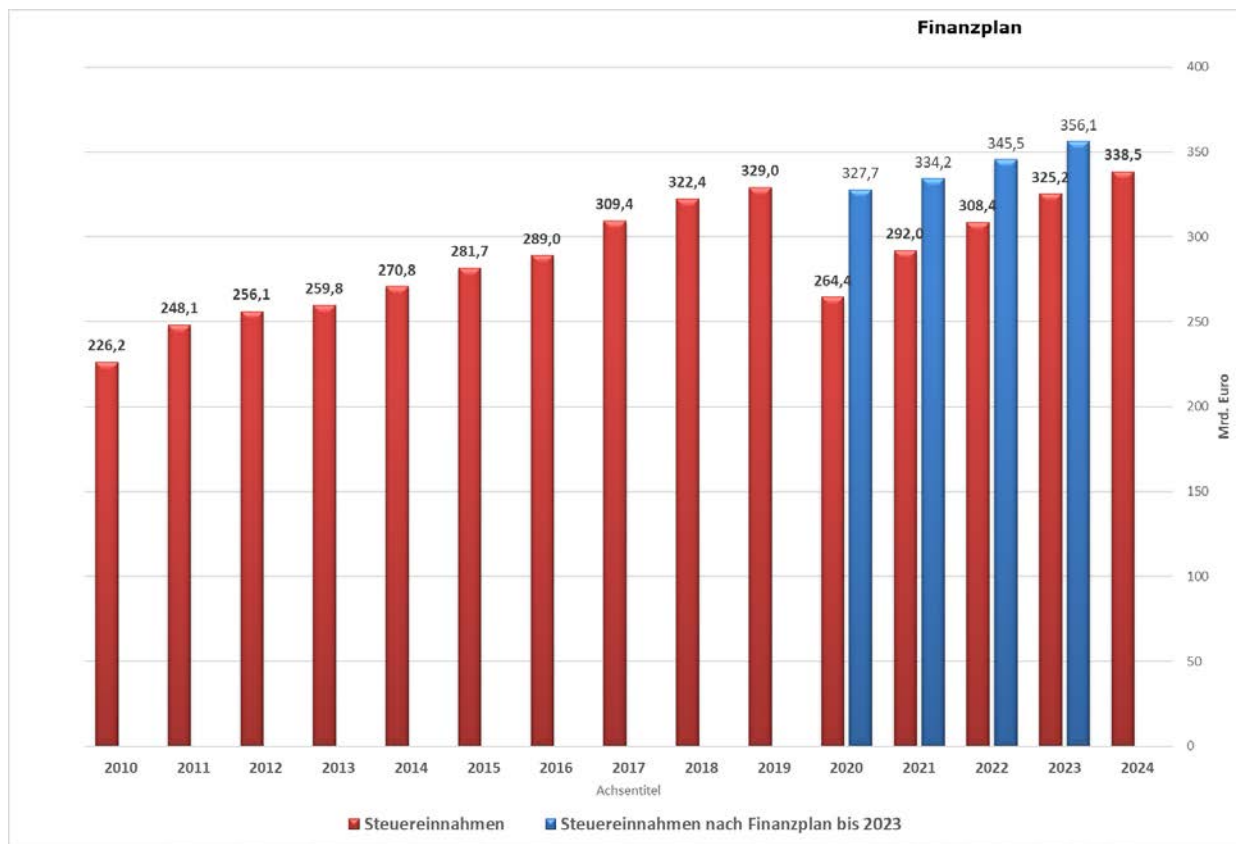
Zur Deckung eines Teils des finanzpolitischen Handlungsbedarfs von 42,5 Mrd. Euro hat die Bundesregierung in den Finanzplanungsjahren 2022 bis 2024 **globale Mehreinnahmen** von 24 Mrd. Euro ausgebracht (vgl. Tabelle 6). Daneben sind weitere 11,4 Mrd. Euro in Form von Globalansätzen veranschlagt. Sie müssen ebenso wie die auf der Ausgabenseite eingestellten globalen Minderausgaben (vgl. Tabelle 3) durch Konsolidierungsmaßnahmen konkretisiert werden. Dies könnten z. B. sowohl gesetzliche Steuererhöhungen als auch nicht geplante Steuerzuwächse in Folge einer sich günstiger als erwartet entwickelnden Konjunktur sein. Im Finanzplan stellen die globalen Mehreinnahmen bis zu ihrer Auflösung zunächst nichts anderes als **Haushaltslücken** dar.

4.1 Steuereinnahmen

Die Folgen der Corona-Krise schlagen sich im **Steueraufkommen** des Bundes in erheblichem Umfang nieder. Gegenüber dem bisherigen Finanzplan 2019 bis 2023 gehen die Steuereinnahmen des Bundes für die Jahre 2020 bis 2023 um rund 174 Mrd. Euro zurück. Allein im Haushaltsentwurf 2021 fehlen 42,2 Mrd. Euro für die Finanzierung von Ausgaben (vgl. Abbildung 9).

Abbildung 9

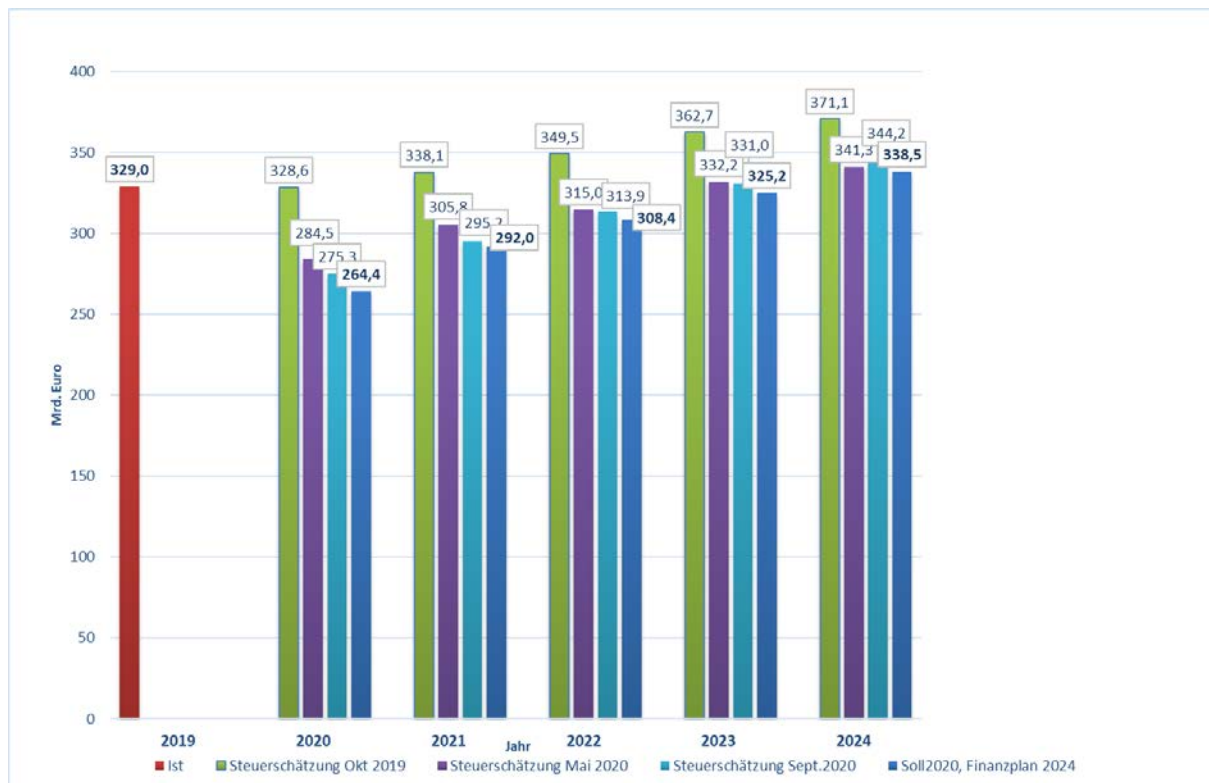
Steuereinnahmen – ab 2020: Vergleich alter und neuer Finanzplan



Dieser Befund wird bestätigt durch den Vergleich der letzten Steuerschätzungen. Danach muss der Bund bei der Veranschlagung für den Finanzplanungszeitraum 2020 bis 2024 sogar 221,5 Mrd. Euro⁶¹ Mindereinnahmen gegenüber den Ergebnissen der Steuerschätzung im Oktober 2019 verkraften; 46,1 Mrd. Euro entfallen davon auf den Haushaltsentwurf 2021 (vgl. Abbildung 10).

⁶¹ Der höhere Betrag beruht im Wesentlichen darauf, dass das Haushaltsjahr 2024 in den Vergleich einbezogen werden kann.

Steuerschätzungen und geplante Steuereinnahmen



Nach der Finanzplanung wird das Steueraufkommen des Bundes erst wieder im Jahr 2024 über dem Volumen des Haushaltsjahres 2019 liegen (vgl. Abbildungen 9 und 10). Demgegenüber können die Länder ebenso wie die Gemeinden nach dem Ergebnis der Steuerschätzung vom September 2020 bereits im Jahr 2022 mit Steuereinnahmen planen, die über den Istwerten des Jahres 2019 liegen.⁶² Dies haben sie nicht zuletzt den fortwährenden Zuweisungen von Steueranteilen des Bundes zu verdanken (vgl. Tz. 4.2).

4.2 Steuerquoten und Steuerverteilung

Die Auswirkungen der Corona-Krise spiegeln sich auch in der **Steuerquote**, also dem Anteil der Steuereinnahmen am Bruttoinlandsprodukt, wieder. Die volkswirtschaftliche Steuerquote⁶³ wird nach ihrem fortwährenden Anstieg über

⁶² Länder: 324,5 Mrd. Euro (2019), 338,0 Mrd. Euro (2022);

Kommunen: 114,8 Mrd. Euro (2019), 116,3 Mrd. Euro (2022).

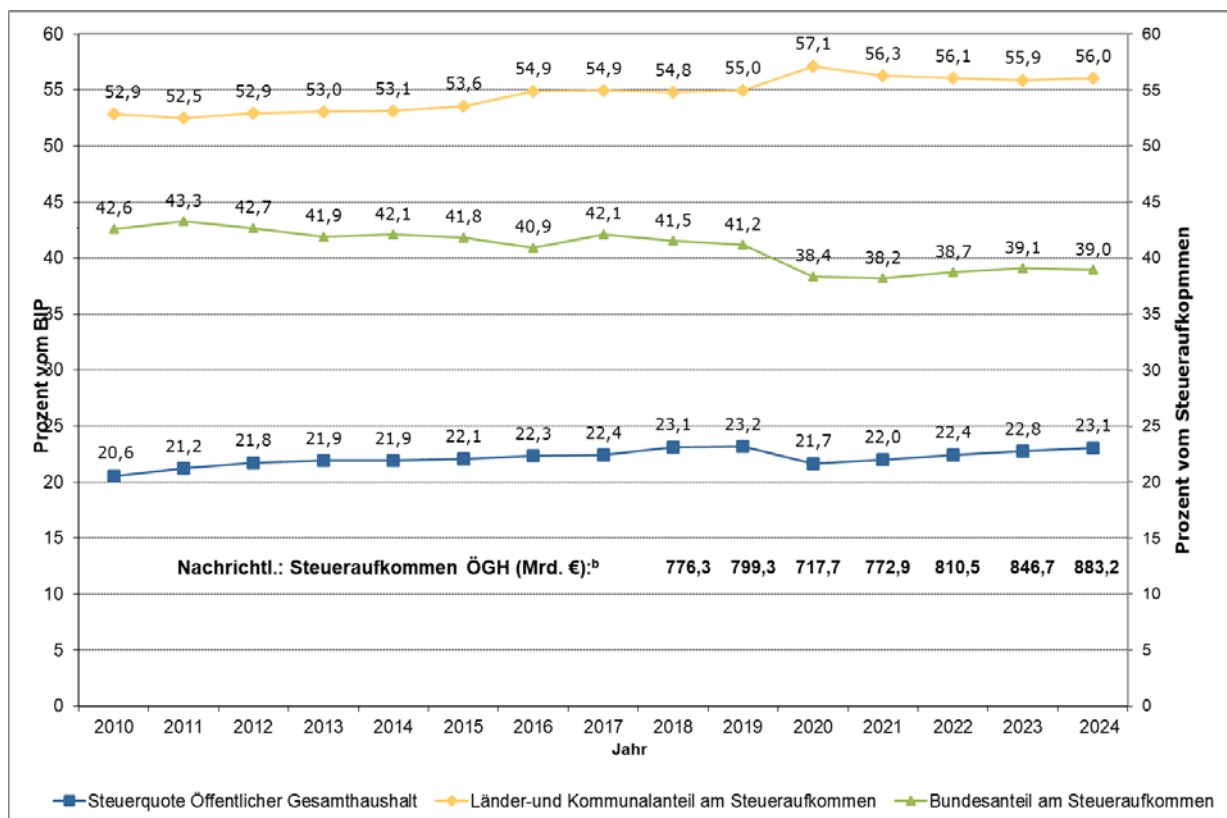
⁶³ In der Abgrenzung der Finanzstatistik; die Steuerquoten in Abgrenzung des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010) liegen um bis zu einem Prozentpunkt höher, da einige steuerliche Abzüge wie das Kindergeld im ESVG nicht als Steuermindereinnahmen, sondern als öffentliche Ausgaben (Transferleistungen) gelten.

die letzten 10 Jahre im laufenden Jahr um rund 1,5 Prozentpunkte einbrechen. Nach der September-Steuerschätzung wird dieser Einbruch erst zum Ende des Finanzplanungszeitraums ausgeglichen werden können.

Die öffentlichen Haushalte müssen sich also mittelfristig auf eine geringere steuerliche Finanzierungsbasis einstellen. Dies gilt vor allem für den Bund, der zunehmend weniger am gesamtstaatlichen Steueraufkommen partizipiert. Hier rächen sich seine fortgesetzten Zugeständnisse gegenüber Ländern und Kommunen bei der Steuerverteilung. Als Konsequenz wird der Bundesanteil am Steueraufkommen im Jahr 2021 mit 38,2 % einen weiteren Tiefstand erreichen (vgl. Abbildung 11).

Abbildung 11

Steuerquote und Anteile der Gebietskörperschaften am Steueraufkommen ^a



Erläuterungen:

^a Die bei der Steuerverteilung zu 100 Prozent fehlenden Anteile sind die EU-Abführungen.

^b Ergebnisse der Steuerschätzung vom 8. – 10. September 2020.

Damit geht der Bundesanteil in lediglich zwei Jahren (2019 zu 2021) von 41,2 % auf 38,2 %, also um 3 Prozentpunkte zurück. In „Euro“ ausgedrückt sind dies - bezogen auf das auf 772,9 Mrd. Euro geschätzte Gesamtsteueraufkommen 2021 - **Mindereinnahmen** von rund **23 Mrd. Euro**, die dem Bund gegenüber dem Jahr 2019 fehlen. Ein nennenswerter Aufwuchs des Bundesanteils in den

Folgejahren zeichnet sich nicht ab. Nach den Erfahrungen der letzten Jahre ist im Gegenteil mit zusätzlichen Forderungen der Länder zu rechnen.⁶⁴ Diese sollte der Bund konsequent ablehnen. Zudem sollte er die Hilfen seinen begrenzten finanziellen Möglichkeiten anpassen.

Die Steuerverzichte des Bundes haben vielfältige Ursachen⁶⁵, insbesondere:

- Höhere Leistungen aufgrund der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (10 Mrd. Euro in 2021),⁶⁶
- Abgabe von Umsatzsteueranteilen zur dauerhaften Entlastung von Ländern und Kommunen (3,4 Mrd. Euro in 2021),⁶⁷
- Abgabe von Umsatzsteueranteilen für die Flüchtlingsintegration in Form der Beteiligung an Aufnahmekosten und Integrationspauschalen (3,2 Mrd. Euro in 2021),⁶⁸
- Abgabe von Umsatzsteueranteilen für Betriebskosten der Kindertagesstätten (0,8 Mrd. Euro in 2021),
- Abgabe von Umsatzsteueranteilen zur Unterstützung der Kindertagesbetreuung (2,0 Mrd. Euro in 2021),⁶⁹
- Aufstockung der Abführungen aus der Energiesteuer als Regionalisierungsmittel (7,3 Mrd. Euro in 2014; 11,5 Mrd. Euro in 2020; 9,3 Mrd. Euro in 2021),
- Abgabe von Umsatzsteueranteilen aufgrund der vollständigen Bundesübernahme der Mindereinnahmen im Rahmen der Senkung der Umsatzsteuersatzes im 2. Halbjahr 2020 sowie des Kinderbonus (11,7 Mrd. Euro in 2020)⁷⁰.

⁶⁴ So fasste der Bundesrat zum Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung („Gute-Kita-Gesetz“) eine EntschlieÙung, wonach vom Bund gefordert wird, die Bereitstellung von jährlich 2,0 Mrd. Euro über das Jahr 2022 hinaus dauerhaft zu verlängern, vgl. Bundesrats-Drs. 635/18.

⁶⁵ Vgl. dazu auch Finanzplan des Bundes, Bundestags-Drs. 19/22601, Tz. 5.2.1.

⁶⁶ Vgl. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g), BGBl. 2017, S. 2347-2349; Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften, BGBl. 2017 I. 3122-3157.

⁶⁷ Vgl. Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen, BGBl. 2016 I. S. 2755-2757.

⁶⁸ Vgl. Finanzplan des Bundes, Bundestags-Drs. 19/22601, Tabelle 6.

⁶⁹ Vgl. Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung, BGBl. 2018 I S. 2696-2699.

⁷⁰ Vgl. Zweites Gesetz zur Umsetzung steuerlicher Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise, BGBl. 2020, S. 1512.

Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass sich die Steuererwartungen von Bund und Ländern für die kommenden Jahre auseinanderentwickeln (vgl. Tz. 4.1). Ob es den Ländern aufgrund der besseren Finanzausstattung und der zahlreichen und vielfältigen Bundeshilfen auf der Ausgabenseite⁷¹ gelingt, das für die Vergangenheit zu konstatierende Unvermögen in ureigenen zentralen Aufgabenfeldern wie der sozialen Wohnbauförderung oder der Bildungsinfrastruktur abzustellen, bleibt abzuwarten.

5 Gewährleistungen im Haushaltsgesetz und WSF

Ein wichtiges Element zur Stützung der Konjunktur in den Jahren 2020 und 2021 ist die erhebliche Ausweitung des Ermächtigungsrahmens für **Gewährleistungen des Bundes**. Mit dem 1. Nachtragshaushalt 2020 wurde der Umfang von insgesamt 456,2 Mrd. Euro auf 821,7 Mrd. Euro in § 3 HG 2020 aufgestockt. Dies entspricht einer Erhöhung um 80 %. Der weit überwiegende Teil der Aufstockung um 300 Mrd. Euro dient der Förderung der Binnenwirtschaft und zur Abdeckung von Haftungslagen im In- und Ausland.

Im Haushaltsentwurf 2021 ist vorgesehen, den im Haushalt 2020 geltenden Ermächtigungsrahmen beizubehalten (vgl. Tabelle 7). Hinzu kommen weitere Gewährleistungsermächtigungen in Höhe von bis zu 400,0 Mrd. Euro, die der im Rahmen des 1. Nachtragshaushalts 2020 errichtete **Wirtschaftsstabilisierungsfonds** (WSF) nutzen kann.

Gewährleistungen sind Eventualverbindlichkeiten. Sie dürfen nur übernommen werden, wenn bei Vertragsschluss nicht mit einer finanziellen Inanspruchnahme des Bundes 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. Dies gilt gerade in einer erheblichen konjunkturellen Rezession wie der gegenwärtigen Corona-Krise. Entsprechend geht die Bundesregierung für die Haushalte 2020 und 2021 von einem deutlichen Anstieg der Ausgaben für die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen aus. Im Haushalt 2020 (Einzelplan 32) sind hierfür 7,0 Mrd. Euro veranschlagt, im Haushaltsentwurf 2021

⁷¹ Dazu: Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes, Bemerkungen 2019, Bundestags-Drs. 19/15700, Tz. 2.2.1 mit Tabelle 2.4.

noch 4,8 Mrd. Euro. Diese Ansätze tragen als investive Ausgaben nicht unerheblich⁷² zu den hohen **Investitionsquoten** bei (vgl. Tz. 3.1 b und Tabelle 2).

Tabelle 7

Haushaltsgesetzliche Gewährleistungen (einschl. WSF) ^a

Jahr	Einnahmen (einschl. Entgelte + Gebühren)	Ausgaben (Entschädi- gungen Umschul- dungen u.a.)	Saldo (Einnahmen ./. Ausgaben)	Ermächti- gungsrahmen (Haushalts- gesetz)	Ermächti- gungsrahmen (WSF)	Ausnutzung zum Jahresende ^b	Ausnut- zungsgrad
	in Mrd. Euro						in %
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
2018	1,3	0,9	0,4	487,2		361,3	74,2
2019	1,8	0,6	1,2	456,2		380,2	83,3
2010-2019	15,4	7,7	7,7				
2020 (Soll)	1,0	7,0	-6,0	821,7	400,0		
2021 (HHE)	0,9	4,8	-3,9	821,7			

Erläuterungen:

^a Rundungsdifferenzen möglich.

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

Die Veranschlagung der Ausgaben für die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen ist mit großen **Prognoseunsicherheiten** behaftet. Entscheidend für den Umfang der Entschädigungen ist der weitere konjunkturelle Verlauf, der wiederum von der Entwicklung der Pandemie abhängt. Als Folge der Krise könnte der Saldo von Einnahmen und Ausgaben bei den Gewährleistungen in den kommenden Haushalten ins Negative drehen. Die Überschüsse zwischen Einnahmen und Ausgaben von 7,7 Mrd. Euro, die der Bund in den letzten 10 Jahren trotz der Finanzmarktkrise zu verzeichnen hatte (vgl. Tabelle 7), würden sich dann umkehren.

⁷² Haushaltsplan 2020: 7,0 Mrd. Euro = Anteil von 1,4 Prozentpunkten an der Investitionsquote von 14,0 %; Haushaltsskizze 2021: 4,8 Mrd. Euro = Anteil von 1,2 Prozentpunkten an der Investitionsquote von 13,4 %.

6 Europäische Herausforderungen

6.1 Einhaltung der Fiskalkriterien

a)

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben sich verbindliche Fiskalregeln gegeben, um ihre öffentlichen Defizite und Schuldenstände zu begrenzen. Nach Artikel 126 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union überwacht die Europäische Kommission die Einhaltung der Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten insbesondere anhand von zwei Referenzwerten (sog.

Maastricht-Kriterien):

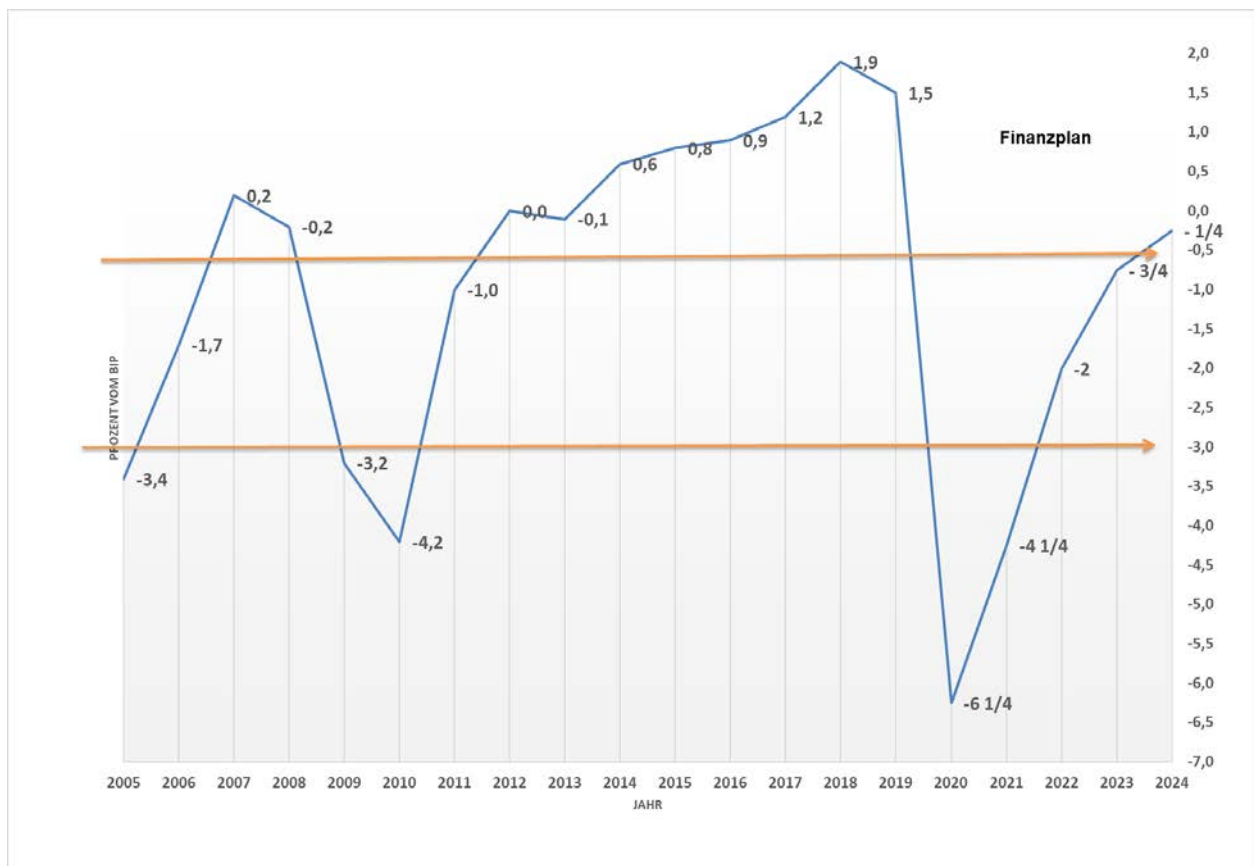
- Gesamtstaatliche Finanzierungssaldenquote: maximal -3 % des BIP
- Gesamtstaatliche Schuldenstandsquote: maximal 60 % des BIP.

Im **Stabilitäts- und Wachstumspakt** (SWP) haben sich die Mitgliedstaaten verpflichtet, mittelfristig nahezu ausgeglichene oder Überschüsse ausweisende Haushalte anzustreben. Ziel ist eine stabilitätsorientierte Finanzpolitik als Voraussetzung für ein starkes, nachhaltiges Wachstum in Europa. Im präventiven Arm des SWP haben die Mitgliedstaaten zugesagt, ihre strukturellen Haushaltssalden zu verbessern. Danach sollen sich diese Salden den länderspezifischen mittelfristigen Haushaltszielen rasch annähern, die für die meisten Länder auf ein strukturelles Defizit von 0,5 % bis 1 % des BIP festgelegt sind. Hierdurch soll ein Sicherheitsabstand zum Finanzierungssaldo (Maastricht-Kriterium) von -3 % des BIP (korrektiver Arm) eingehalten werden. Wird dieses mittelfristige Haushaltsziel nicht erreicht, verpflichtet sich der Mitgliedstaat, sein strukturelles Defizit abzubauen.

Deutschland hat die **Finanzierungssaldenquote** seit dem Jahr 2012 durchgängig erfüllt. Im Jahr 2020 wird die Grenze jedoch in Folge der Corona-Krise deutlich verfehlt werden (vgl. Abbildung 12). Ob die in der Projektion der Bundesregierung erwartete deutliche Erholung in den Folgejahren gelingt, hängt vom weiteren Verlauf der Krise sowie der Wirksamkeit der finanz- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen ab.

Abbildung 12

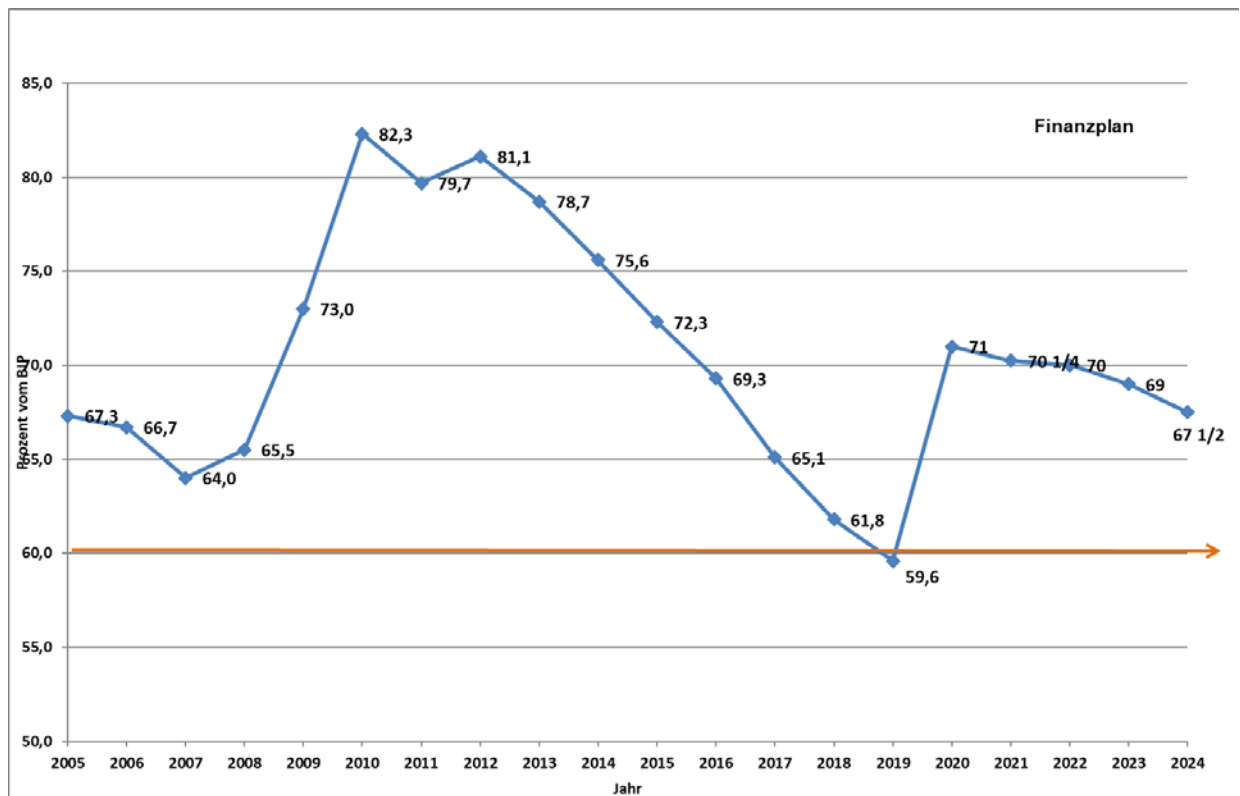
Gesamtstaatlicher Maastricht-Finanzierungssaldo in % des BIP



Quelle: Für die Jahre 2020 ff.: Gesamtstaatliche Haushaltsplanung Deutschlands gemäß VO-EU Nr. 473/2013, BMF, Oktober 2020, www.bundesfinanzministerium.de und Haushaltsausschuss-Drs. 19/6323.

Die gesamtstaatliche **Schuldenstandsquote** (Maastricht-Kriterium) in Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 auf ihren bisherigen Höchststand von 82,3 % des BIP zum Jahresende 2010 gestiegen. Seitdem sank sie kontinuierlich und lag Ende 2019 erstmals wieder knapp unter der Zielvorgabe von 60 % des BIP. Im Zuge der Corona-Krise und der damit einhergehenden schuldenfinanzierten Rettungspakete wird die Quote zum Jahresende 2020 um rund 11 Prozentpunkte ansteigen (vgl. [Abbildung 13](#)). Nach der Projektion der Bundesregierung soll sie allerdings danach bereits wieder sinken. Nach diesem eher optimistischen Szenario würde der als Folge der damaligen Finanzkrise entstandene Schuldenanstieg 2010 deutlich unterschritten.

Abbildung 13

Gesamtstaatlicher Maastricht-Schuldenstand^a in % des BIP

Erläuterung:

^a Zur Überleitung des Schuldenstandes der Finanzstatistik in den Schuldenstand gemäß Maastricht-Vertrag: Statistisches Bundesamt, Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts 2019, Fachserie 14, Reihe 5, Methodische Hinweise Nr. 6.

Quelle: Für die Jahre 2020 ff.: Gesamtstaatliche Haushaltsplanung Deutschlands gemäß VO-EU Nr. 473/2013, BMF, Oktober 2020, www.bundesfinanzministerium.de und Haushaltsausschuss-Drs. 19/6323.

Die **EU-Mitgliedstaaten** waren im Gegensatz zu Deutschland auch Ende 2019 zum Teil weit von der Einhaltung der Fiskalkriterien entfernt:

- Der Finanzierungssaldo der öffentlichen Haushalte in der EU-27 verschlechterte sich von -0,4 % des BIP im Jahr 2018 auf -0,5 % im Jahr 2019. Im Euro-Währungsgebiet war die Entwicklung vergleichbar: von -0,5 auf -0,6 % des BIP. Zwei EU-Mitgliedstaaten wiesen im Jahr 2019 Finanzierungsdefizite von 3,0 % des BIP (Frankreich: -3,0 %) oder sogar darüber (Rumänien: 4,4 %) auf.⁷³

⁷³ Eurostat, Statistiken der öffentlichen Finanzen, Datenauszug vom 22. Oktober 2020, unter: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Govern-ment_finance_statistics/de.

- Die durchschnittliche Schuldenstandsquote in der EU-27 belief sich auf 77,6 % (Ende 2018: 79,5 %). Das Euro-Währungsgebiet erreichte mit 84,0 % (Ende 2018: 85,8 %) einen noch höheren Durchschnittswert. 11 EU-Mitgliedstaaten überschritten die 60 %-Grenze, wobei die höchsten Werte auf die Eurostaaten Griechenland (180,5 %), Italien (134,7 %), Portugal (117,2 %), Belgien (98,1 %), Frankreich (98,1 %) sowie Spanien (95,5 %) und Zypern (94,0 %) entfielen.⁷⁴ Die fünf niedrigsten Werte wiesen einige kleinere Mitgliedstaaten auf.⁷⁵

b)

Auf die immensen wirtschaftlichen Folgen, die die Maßnahmen zur Eindämmung der **Corona-Krise** mit sich brachten, reagierten die EU-Mitgliedstaaten ab dem Frühjahr 2020 mit schuldenfinanzierten nationalen Hilfsprogrammen. Diese werden - in unterschiedlichem Ausmaß - zu hohen Finanzierungsdefiziten und wachsenden Schuldenständen führen.

Für die **EU und das Euro-Währungsgebiet** erwartet die EU-Kommission nach ihrer Frühjahrsprognose, dass der durchschnittliche gesamtstaatliche Finanzierungssaldo in diesem Jahr auf -8,3 % bzw. -8,5 % des BIP ansteigen wird. Im Jahr 2021 soll sich der Finanzierungssaldo nach dieser Prognose zwar wieder verbessern, mit -3,6 % in der EU und -3,5 % im Euro-Währungsgebiet die Obergrenze des Maastricht-Kriteriums von -3,0 % des BIP aber weiterhin verfehlen. Auch die Schuldenstandsquote wird nach dem seit einigen Jahren leicht rückläufigen Trend im laufenden Jahr wieder deutlich steigen. Für die EU-27 erwartet die EU-Kommission einen Anstieg der Schuldenquote auf 95,1 %, für das Euro-Währungsgebiet auf 102,75 %.⁷⁶

Die EU-Kommission hat im März dieses Jahres die **Fiskalregeln** de facto bis auf Weiteres **ausgesetzt** - mindestens bis Ende 2021. Damit sollen die Mitgliedstaaten fiskalpolitisch in die Lage versetzt werden, die wirtschaftlichen Folgen der Krise zu bewältigen. Die EU-Kommission plant bereits seit längerem eine Reform des Regelwerks und wollte ursprünglich bis Ende 2020 konkrete

⁷⁴ Eurostat, Statistiken der öffentlichen Finanzen, Datenauszug vom 22. Oktober 2020, unter: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Govern-ment_finance_statistics/de (abgerufen am 9. Oktober 2020).

⁷⁵ Estland (8,4 %), Bulgarien (20,2 %), Luxemburg (22,0 %), Tschechien (30,2 %), Dänemark (33,3 %).

⁷⁶ Europäische Kommission, Frühjahrsprognose 2020: Tiefe und ungleichmäßige Rezession, ungewisse Erholung, Pressemitteilung vom 6. Mai 2020.

Vorschläge vorlegen. Wann und in welcher Form die Fiskalregeln wieder in Kraft gesetzt werden sollen, ist derzeit nicht absehbar.

6.2 Finanzielle Folgen der Corona-Krise

Die nationalen Hilfsprogramme der Mitgliedstaaten zur Bewältigung der Corona-Krise sollen durch **fiskalische Impulse der europäischen Institutionen** in einer beispiellosen Größenordnung flankiert werden.

a)

Auf dem EU-Gipfel im Juli 2020 haben sich die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten auf einen neuen **Mehrjährigen Finanzrahmen** (MFR) für die Jahre 2021 bis 2027 verständigt. Dieser soll ein Volumen von insgesamt mehr als eine Billion Euro umfassen.⁷⁷

In den Jahren 2021 bis 2023 sollen zusätzlich 750 Mrd. Euro im sogenannten **Wiederaufbauinstrument „Next Generation EU“** zur Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Krise bereitstehen. 390 Mrd. Euro davon sollen im Wesentlichen auf nicht rückzahlbare Zuschüsse entfallen, der Rest von 360 Mrd. Euro auf Darlehen. Die Finanzierung des Aufbauinstruments soll durch die Aufnahme von Schulden der EU erfolgen. Hierfür soll die EU-Kommission ermächtigt werden, am Kapitalmarkt Anleihen im Namen der EU zu begeben, die bis zum Jahr 2058 vollständig zurückgezahlt werden sollen.

Die Schlussfolgerungen des Gipfels umfassen auch die Absicht, auf die Einführung **neuer EU-Eigenmittel** hinzuwirken. Diese sollen zunächst auch dazu dienen, die Rückzahlung der Anleihen für das Aufbauinstrument zu beschleunigen. In einem ersten Schritt soll bereits zum 1. Januar 2021 eine Abgabe auf der Grundlage nicht recycelter Verpackungsabfälle aus Kunststoff (sog. Plastikabgabe) eingeführt werden. Darüber hinaus sind mittelfristig ein CO₂-Grenzausgleichssystem, eine Digitalabgabe sowie ein überarbeitetes Emissionshandelssystem geplant. Längerfristig sollen weitere Eigenmittelquellen erschlossen werden, zu denen auch eine Finanztransaktionssteuer gehören könnte.

Der neue MFR wird zurzeit gemeinsam mit den anderen Teilen des Pakets in den Europäischen Institutionen verhandelt. Bereits jetzt ist abzusehen, dass die deutschen EU-Beiträge deutlich höher ausfallen werden als unter dem noch

⁷⁷ 1 074,3 Mrd. Euro Mittel für Verpflichtungen bzw. 1 061 Mrd. Euro Mittel für Zahlungen (sämtliche Angaben in konstanten Preisen von 2018).

laufenden MFR 2014 bis 2020. Im Finanzplan sind **Eigenmittelabführungen** von 42,8 Mrd. Euro (2021) bis 44,0 Mrd. Euro (2024) vorgesehen gegenüber einem Soll 2020 von 32,3 Mrd. Euro.⁷⁸ Ob diese Planansätze ausreichend sind, bleibt abzuwarten. Der Anstieg ist vor allem dem Ausscheiden des Vereinigten Königreiches aus der EU („Brexit“) geschuldet, wodurch sich der Finanzierungsanteil Deutschlands am EU-Haushalt von 21 % auf voraussichtlich 24 % erhöhen wird.

Weitere Belastungen außerhalb des Finanzplanungszeitraums dürften auf die nationalen Haushalte für die Tilgung der Anleihen zukommen, soweit daraus die nicht rückzahlbaren Zuschüsse aus dem Wiederaufbauinstrument „Next Generation EU“ finanziert wurden. Die Tilgung soll spätestens im Jahr 2028 beginnen. Deutschland als größter Beitragszahler dürfte den höchsten Anteil der zusätzlichen Belastungen zu schultern haben.

b)

Der **Europäische Stabilitätsmechanismus** (ESM) erhält neue Hilfsinstrumente. Er soll als dauerhafter Rettungsschirm im Falle einer Krise den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets Stabilitätshilfen gewähren. Deutschland haftet mit seinem Anteil am Stammkapital in Höhe von derzeit 190 Mrd. Euro. Die Kreditvergabekapazität des ESM beläuft sich auf 500 Mrd. Euro. Sie war zum 30. Juni 2020 noch zu rund 18 % durch die in der europäischen Staatsschuldenkrise von vor rund 10 Jahren an Griechenland, Spanien und Zypern ausgereichten Darlehen gebunden.

Bereits im Dezember 2018 verständigten sich die Mitgliedstaaten darauf, den ESM zu reformieren. Mit Blick auf die künftigen Einsatzmöglichkeiten des ESM wurde insbesondere vereinbart, die vorsorglichen Finanzhilfen effizienter zu gestalten und beim ESM eine gemeinsame Letztsicherung für den Einheitlichen Abwicklungsfonds („Common Backstop“) einzurichten. Der Bundesrechnungshof hat die Reformbeschlüsse analysiert und den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestags über die damit verbundenen Risiken informiert.⁷⁹

Im Mai 2020 hat der ESM eine **Pandemie-Krisenhilfe** (Pandemic Crisis Support Instrument) eingerichtet. Den Mitgliedern stehen hier - innerhalb der

⁷⁸ Vgl. Finanzplan des Bundes, Bundestags-Drs. 19/22601, Tabelle 17.

⁷⁹ Vgl. Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO zu den Risiken einer Reform des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) für den Bundeshaushalt vom 27. Mai 2019, Haushaltsausschuss-Drs. 19/3383; www.bundesrechnungshof.de

regulären Darlehenskapazität - insgesamt 240 Mrd. Euro als vorsorgliche Kreditlinie zur Verfügung. Interessierte Mitgliedstaaten können, dem geltenden Verfahren folgend, ein individuelles Ersuchen auf Gewährung der Pandemie-Krisenhilfe stellen. Jeder einzelne Antrag müsste vom Plenum des Deutschen Bundestages gebilligt werden. Bedingung ist, dass die Mittel zur Finanzierung von pandemiebedingten direkten und indirekten Gesundheitskosten genutzt werden sollen. Auf die nach dem ESM-Vertrag für die Gewährung von Stabilitätshilfen vorgesehenen „strengen Auflagen“ wurde damit praktisch verzichtet.

Der erleichterte Zugang zu vorsorglichen Kreditlinien birgt nach Ansicht des Bundesrechnungshofes die Gefahr, dass die noch verfügbare Darlehenskapazität zu stark beansprucht wird und das Volumen möglicher Ausfälle steigt. Infolgedessen könnte der ESM für etwaige Staatschuldenkrisen nicht mehr ausreichend gerüstet sein. Weitere Kapitalabrufe und ggf. auch eine Erhöhung des Stammkapitals wären dann nicht auszuschließen. Mit den schon umgesetzten und noch anstehenden erweiterten Einsatzmöglichkeiten des ESM sind bei dem hohen Finanzierungsanteil Deutschlands neue Risiken für den Bundeshaushalt verbunden.

Das BMF verweist demgegenüber darauf, dass den Risiken für den Bundeshaushalt die Stabilitätswirkungen der Pandemiehilfe gegenüberzustellen seien. Durch die unterstützende Wirkung der Pandemiehilfen bei der Bewältigung Pandemie in den antragstellenden Mitgliedstaaten trügen diese zur Wahrung der Finanzstabilität der Währungsunion bei.

c)

Neu eingeführt wurde zudem das europäische Instrument zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von **Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage** (SURE⁸⁰). Es erlaubt der EU, Darlehen von bis zu 100 Mrd. Euro an die Mitgliedstaaten auszureichen, damit diese Kurzarbeit oder vergleichbare Maßnahmen sowie unterstützende Maßnahmen im Gesundheitsbereich oder für den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz finanzieren können. Die EU finanziert diese Darlehen, indem sie Kredite am Kapitalmarkt aufnimmt. Zur deren Absicherung haben die Mitgliedstaaten Gewährleistungen von insgesamt 25 Mrd. Euro übernommen. Auf Deutschland entfallen 6,4 Mrd. Euro. Ende

⁸⁰ European instrument for temporary support to mitigate unemployment risks in an emergency (SURE).

September 2020 sind vom Gesamtvolumen bereits 87,3 Mrd. Euro für finanzielle Hilfen an 16 Mitgliedstaaten beschlossen.

d)

Ein weiteres finanzielles Engagement Deutschlands wird durch den neuen **Garantiefonds der Europäischen Investitionsbank** (EIB) begründet. Die EIB ist die gemeinsame Förderbank der EU-Mitgliedstaaten. Sie verfügt über ein gezeichnetes Haftungskapital von 248,8 Mrd. Euro, an dem Deutschland mit 18,8 % beteiligt ist. Bei der Bewältigung der Corona-Pandemie soll der EIB auf EU-Ebene eine zentrale Rolle zukommen. Neben bereits kurzfristig umgesetzten Soforthilfemaßnahmen sowie weiteren laufenden Investitionen wurde von EU-Mitgliedstaaten ein Garantiefonds zugunsten der EIB mit einem Volumen von 25 Mrd. Euro eingerichtet werden. Abgesichert durch diesen Fonds soll die EIB-Gruppe Unternehmensfinanzierungen in der EU unterstützen, insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen. Dazu sollen Darlehen von insgesamt bis zu 200 Mrd. Euro mobilisiert werden. Deutschland trägt mit einer Garantie von 4,7 Mrd. Euro zu diesem Garantiefonds bei.

e)

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass auf den Bundeshaushalt in den kommenden Jahren erhebliche **finanzielle Herausforderungen** im Rahmen der deutschen Beteiligung an den Institutionen der EU und des Euro-Währungsgebiets zukommen werden. Allein die Mehrausgaben zum regulären EU-Haushalt dürften sich in den Finanzplanungsjahren 2021 bis 2024 in der Größenordnung von jährlich mindestens 10 Mrd. Euro gegenüber dem Soll 2020 bewegen. Ab dem Jahr 2028 sind weitere Ausgaben für die Tilgung der gemeinschaftlichen Schulden aus dem Wiederaufbauinstrument „Next Generation EU“ zu erwarten. Deren Größenordnung wird neben dem zu diesem Zeitpunkt maßgeblichen deutschen Finanzierungsanteil u. a. davon abhängen, welche neuen EU-Eigenmittel eingeführt werden. Daneben hat Deutschland mit seiner Beteiligung am ESM sowie den Gewährleistungen für weitere Hilfsinstrumente erhebliche **Haftungsrisiken** übernommen. Ob und inwieweit sich hieraus Schäden realisieren, die zur Inanspruchnahme des Bundeshaushalts führen, wird insbesondere davon abhängen, wie erfolgreich die EU die aktuelle Krise meistert.