Bundesrechnungshof

Bericht

an den

Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

Information über die Entwicklung des Einzelplans 60 (Allgemeine Finanzverwaltung) für die Haushaltsberatungen 2018 – Zweiter Regierungsentwurf

Gz.: I 2 – 2017 - 1178

Bonn, den 06. Juni 2018

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Inhaltsverzeichnis

1. Überblick über den Einzelplan 60 3

1.1 Einnahmen 4

1.2 Ausgaben 4

1.3 Globalansätze 5

2. Wesentliche Einnahmenbereiche 7

2.1 Steuern 7

2.1.1 Überblick zu den Steuereinnahmen 7

2.1.2 Entwicklung bei den Gemeinschaft- und Bundessteuern 9

2.1.3 Negative Einnahmen 11

2.2 Regionalisierungsmittel 11

2.3 EU-Eigenmittel 12

2.4 Asyl-Rücklage 13

2.5 Neue Rücklage für Rüstungsinvestitionen 14

2.6 Bundesbankgewinn 15

2.7 Bundesimmobilienangelegenheiten 15

3. Wesentliche Ausgabenbereiche 17

3.1 Zuweisung Energie- und Klimafonds 17

3.2 Baukindergeld 18

3.3 Zuschuss an die Postbeamtenversorgungskasse 18

4. Mittelfristige Haushaltsentwicklung 19

5. Ausblick 20

1. Überblick über den Einzelplan 60

Der Einzelplan 60 „Allgemeine Finanzverwaltung“ unterscheidet sich wesentlich von den ausgabeorientierten Einzelplänen, die an Struktur und Aufgaben der Bundesressorts anknüpfen. In ihm sind vor allem die Einnahmen und Ausgaben des Bundes veranschlagt, die

- keinen besonderen Bezug zu einem Ressortbereich haben oder
- übergreifende Bezüge zu verschiedenen Ressortbereichen aufweisen, ohne dass einem einzelnen Ressort die Federführung zukommt (Tabelle 1).

Tabelle 1

Übersicht über den Einzelplan 60
Allgemeine Finanzverwaltung

	2017 Soll	2017 Ist	Abweichung	2018 1.HHE	2018 2.HHE	Veränderung ggü. Ist 2017
	in Mio. Euro					in %
Einnahmen des Einzelplans	**315 766,3**	**315 036,1**	***- 730,2***	**322 992,7**	**326 534,5**	***3,6***
Steuern (Kap. 6001)	301 029,4	309 376,0	*8 346,6*	308 762,0	318 958,0	*3,1*
Allgemeine Bewilligungen (Kap. 6002)	11 491,9	2 457,2	*-9 034,7*	10 781,5	4 127,3	*68,0*
darunter:						
- Münzeinnahmen	315,0	263,4	*- 51,6*	292,0	292,0	*10,9*
- Verkauf von Sammlermünzen	338,0	357,9	*19,9*	331,0	309,0	*- 13,7*
- Gewinne aus Unternehmen/Beteiligungen	460,0	290,9	*- 169,1*	500,0	576,0	*98,0*
- Bundesbankgewinn	2 500,0	398,8	*-2 101,2*	2 500,0	1 902,4	*377,0*
- Entnahme aus Asyl-Rücklage	6 734,4	0,0	*-6 734,4*	8 153,1	1 641,2	
- Globale Mindereinnahme	0,0	0,0	*0,0*	-2 125,0	-1 719,0	
Leistungen im Zusammenhang mit der deutschen Einheit (Kap. 6003)	42,3	51,1	*8,8*	41,3	41,3	*- 19,3*
Bundesimmobilienangelegenheiten (Kap. 6004)	2 324,2	2 305,4	*- 18,8*	2 530,4	2 530,4	*9,8*
Sonstige Versorgungsausgaben (Erstattungen der Länder) (Kap. 6067)	878,5	846,3	*- 32,2*	877,5	877,5	*3,7*
Ausgaben des Einzelplans	**11 204,4**	**17 379,5**	***6 175,1***	**12 201,6**	**14 816,5**	***- 14,7***
Allgemeine Bewilligungen (Kap. 6002)	8 569,7	14 976,3	*6 406,6*	9 561,4	12 176,3	*- 18,7*
darunter:						
- Zuweisung SV EKF	717,3	717,3	*0,0*	2 800,3	2 800,3	*290,4*
- Zuschuss Postbeamtenversorgungskasse	8 131,5	7 885,0	*- 246,5*	8 321,6	8 229,0	*4,4*
- Zuführung an Asyl-Rücklage	0,0	5 283,6	*5 283,6*	0,0	0,0	
- Ausgabemittel zur Restedeckung	150,0	0,0	*- 150,0*	250,0	250,0	
- Globale Mehrausgabe Baukindergeld					400,0	
- Globale Minderausgabe	-2 000,0	0,0	*2 000,0*	-3 382,5	-2 000,0	
- Verstärkung von Personalausgaben HGr. 4	27,0	0,0	*- 27,0*	0,0	870,0	
Leistungen im Zusammenhang mit der deutschen Einheit (Kap. 6003)	306,5	162,2	*- 144,3*	281,5	281,6	*73,6*
Sonstige Versorgungsausgaben (Kap. 6067)	2 328,2	2 241,0	*- 87,2*	2 358,7	2 358,7	*5,3*
Verpflichtungsermächtigungen	873,6	788,5	*- 85,1*	329,6	366,3	*- 53,5*
Planstellen / Stellen						**in %**
Personal[1]	500,0	150,0		500,0	500,0	

[1] Ist 2017: Ist-Bestand beim Personal am 1. Juni 2017.

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat die Bewirtschaftung einzelner Titel des Einzelplans 60 an die fachlich zuständigen Ressorts übertragen.

Die Wirtschaftspläne von sieben Sondervermögen (u. a. Energie- und Klimafonds, Kommunalinvestitionsförderungsfonds) sind als Anlagen dem Einzelplan 60 beigefügt. Sie werden im Haushaltsplan und in der Haushaltsrechnung nur nachrichtlich ausgewiesen.

1.1 Einnahmen

Die Steuereinnahmen des Bundes bilden den Schwerpunkt dieses Einzelplans. Sie sollen nach dem 2. Haushaltsentwurf (2. HHE) für das Jahr 2018 auf 319,0 Mrd. Euro steigen (1. HHE: 308,8 Mrd. Euro). Das sind fast 98 % der Einnahmen dieses Einzelplans (326,5 Mrd. Euro) und 93,5 % der Einnahmen des Bundeshaushaltes (341,0 Mrd. Euro). Weitere größere Einnahmeposten (über 500 Mio. Euro) im Einzelplan 60 sind:

Zweckbestimmung	**Haushaltsstelle**	**Ansatz (Mio. Euro)**
Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen	Kapitel 6002 Titel 121 01	576,0
Anteil des Bundes am Reingewinn der Deutschen Bundesbank (dazu Nr. 2.5)	Kapitel 6002 Titel 121 04	1 902,4
Erhebungskostenpauschale (für Einzug der EU-Eigenmittel)	Kapitel 6002 Titel 266 01	1 050,0
Entnahmen aus der Asyl-Rücklage (dazu Nr. 2.4)	Kapitel 6002 Titel 359 01	1 641,2
Abführung der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (dazu Nr. 2.6)	Kapitel 6004 Titel 121 01	2 530,4
Erstattung der Länder im Beitrittsgebiet für Rentenleistungen nach dem AAÜG	Kapitel 6067 Tgr. 04	877,5

Als negative Einnahmen werden die steuerlichen Zuweisungen des Bundes an andere Gebietskörperschaften (Länder, Europäische Union) abgesetzt (dazu Nr. 2.1.3).

1.2 Ausgaben

Die Ausgaben spielen im Vergleich zu den Einnahmen im Einzelplan 60 eine weniger wichtige Rolle. Sie sind mit 14,8 Mrd. Euro veranschlagt (Ist 2017: 17,4 Mrd. Euro). Der Rückgang um 2,6 Mrd. Euro beruht im Wesentlichen darauf, dass keine Zuführung an die Asyl-Rücklage veranschlagt ist (Ist 2017: 5,3 Mrd. Euro).

Der mit Abstand größte Ausgabeposten ist mit 8,2 Mrd. Euro der Zuschuss an die Postbeamtenversorgungskasse (Ist 2017: 7,9 Mrd. Euro). Daneben steigen die Zuweisungen an diverse Sondervermögen an, insbesondere der Zuschuss an den Energie- und Klimafonds (EKF), der auf 2,8 Mrd. Euro wachsen soll (Ist 2017: 0,7 Mrd. Euro). Weitere wesentliche Ausgabeposten sind die Personalverstärkungsmittel (0,87 Mrd. Euro) sowie die sonstigen Versorgungsausgaben (2,4 Mrd. Euro) insbesondere für die geschlossenen Sonderversorgungssysteme der ehemaligen DDR. Neu veranschlagt ist eine Globale Mehrausgabe für das Baukindergeld von 0,4 Mrd. Euro. Ausgabenmindernd wirkt sich die in Höhe von -2,0 Mrd. Euro veranschlagte Globale Minderausgabe aus, die in gleicher Höhe im Haushalt 2017 ausgebracht war.

1.3 Globalansätze

Der 2. HHE weist im Kapitel 6002 für das Jahr 2018 folgende Globalbeträge aus:

- Globale Mindereinnahme: 1,7 Mrd. Euro
- Globale Mehrausgabe für Baukindergeld: 0,4 Mrd. Euro
- Globale Minderausgabe: 2,0 Mrd. Euro.

Globale Mindereinnahmen und Mehrausgaben haben die Funktion von Haushaltsreserven und entsprechen insoweit dem Vorsichtsprinzip. Im Unterschied dazu enthält die Globale Minderausgabe eine Einsparvorgabe, die noch durch konkrete Maßnahmen unterlegt werden muss.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die veranschlagten Globalansätze im Einzelnen zu begründen. Erläuterungen hierzu fördern die Haushaltsklarheit, informieren die Öffentlichkeit über den Zweck der Veranschlagung und erleichtern die parlamentarische Kontrolle über die Verwendung von Bundesmitteln.

Im Zusammenhang mit der Globalen Mehrausgabe für ein Baukindergeld weist der Bundesrechnungshof auf folgendes hin:

a)
Nach dem Koalitionsvertrag soll mit dem Baukindergeld der Eigentumserwerb von Familien finanziell unterstützt werden. Die monetären Auswirkungen dieser Fördermaßnahme sind erheblich: Die Bundesregierung geht bei Annahme eines Förderzeitraumes von zehn Jahren im Jahr der vollen Wirksamkeit von jährlichen Ausgaben von bis zu 4 Mrd. Euro aus. Damit würde der im Finanz-

tableau des Koalitionsvertrages ausgewiesene Betrag weit überschritten. Der Ansatz als „Globale Mehrausgabe“ deutet darauf hin, dass die Bundesregierung diese Fördermaßnahme alleine finanzieren wird. Bei der zum Jahresende 2005 abgeschafften Eigenheimzulage haben seinerzeit Bund, Länder und Kommunen die monetären Lasten gemeinsam getragen, indem diese Förderung aus dem Aufkommen an veranlagter Einkommensteuer finanziert wurde.

Zudem profitieren die Länder über die Grunderwerbsteuer vom Immobilienerwerb. Die Mehrzahl der Länder hat in den letzten Jahren die Steuersätze bei der Grunderwerbsteuer erhöht und damit das Aufkommen erheblich gesteigert: Nach der aktuellen Steuerschätzung steigt es im laufenden Jahr 2018 auf 13,9 Mrd. Euro; das ist ein Aufwuchs von 8,6 Mrd. Euro oder 162 % seit dem Jahr 2010 (5,3 Mrd. Euro). Durch die neue Fördermaßnahme würde der Bundeshaushalt also auch das Länderaufkommen bei dieser Steuer mitfinanzieren.

b)
Neben den erheblichen finanziellen Folgen bestehen zudem bedenkenswerte inhaltliche Aspekte: Nach den Erfahrungen der Eigenheimzulage einschließlich Kinderzulage (§ 9 Abs. 5 Eigenheimzulagengesetz) gab es bei diesem Förderinstrument erhebliche Mitnahmeeffekte und zudem Immobilienpreissteigerungen, die auch auf diese Maßnahme zurückgeführt wurden. Die Verteilungswirkungen der Eigenheimzulage waren ebenfalls problematisch: Die angestrebten positiven Nachfragewirkungen der Zulage waren weitgehend auf die eher geringe Zahl der sogenannten Schwellenhaushalte begrenzt. Gleichzeitig mussten auch die Haushalte mit geringen Einkommen, die sich trotz Zulage kein Wohneigentum leisten konnten, mit ihren Steuergeldern die Eigenheime Besserverdienender mitfinanzieren.

Es bleibt abzuwarten, ob diese negativen Effekte bei der Umsetzung der neuen Fördermaßnahme vermieden werden können.

2. Wesentliche Einnahmenbereiche

2.1 Steuern

2.1.1 Überblick zu den Steuereinnahmen

Die Steuereinnahmen sind im Kapitel 6001 veranschlagt. Als negative Einnahmen werden die Zuweisungen des Bundes an die Länder und an die Europäische Union (EU) abgesetzt. Nach dem 2. HHE 2018 belaufen sich die Einnahmen des Kapitels 6001 auf insgesamt 319,0 Mrd. Euro. Die nachfolgende Tabelle 2 gibt einen Überblick über die wesentlichen Steuereinnahmen und die im Kapitel 6001 veranschlagten steuerlichen Zuweisungen an die Länder und die EU.

Tabelle 2

Kapitel 6001 – Steuern

	2017 Soll	2017 Ist	Abweichung	2018 1.HHE	2018 2.HHE	Veränderung ggü. Ist 2017
	in Mio. Euro					in %
Steuereinnahmen insgesamt	**301 029,4**	**309 376,0**	***8 346,6***	**308 762,0**	**318 958,0**	***3,1***
davon:						
Bundesanteile an Gemeinschaftseuern, davon:	**251 638,0**	**253 430,4**	***1 792,4***	**259 936,0**	**261 567,0**	***3,2***
– Lohnsteuer	82 939,0	83 121,5	*182,5*	85 999,0	87 210,0	*4,9*
– Veranlagte Einkommensteuer	23 163,0	25 256,3	*2 093,3*	25 139,0	25 904,0	*2,6*
– Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	9 610,0	10 450,7	*840,7*	9 770,0	9 940,0	*- 4,9*
– Körperschaftsteuer	13 375,0	14 629,4	*1 254,4*	15 245,0	15 325,0	*4,8*
– Umsatzsteuer einschl. Einfuhrumsatzsteuer	118 399,0	114 805,2	*-3 593,8*	118 787,0	117 933,0	*2,7*
– Gewerbesteuerumlage	1 846,0	1 940,7	*94,7*	1 982,0	1 955,0	*0,7*
– Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge	2 306,0	3 226,6	*920,6*	3 014,0	3 300,0	*2,3*
Bundessteuern, davon:	**105 253,0**	**99 933,8**	***-5 319,2***	**106 333,0**	**107 988,0**	***8,1***
– Energiesteuern	40 000,0	41 022,3	*1 022,3*	40 200,0	41 000,0	*- 0,1*
– Tabaksteuer	14 700,0	14 398,8	*- 301,2*	14 100,0	14 360,0	*- 0,3*
– Versicherungsteuer	13 050,0	13 269,3	*219,3*	13 510,0	13 520,0	*1,9*
– Stromsteuer	6 530,0	6 943,9	*413,9*	6 600,0	6 930,0	*- 0,2*
– Kfz-Steuer	8 900,0	8 947,7	*47,7*	9 040,0	9 010,0	*0,7*
– Kernbrennstoffsteuer	0,0	-7 261,9	*-7 261,9*	0,0	0,0	
– Solidaritätszuschlag	17 450,0	17 953,3	*503,3*	18 200,0	18 450,0	*2,8*
– Sonstige	4 623,0	4 660,4	*37,4*	4 683,0	4 718,0	*1,2*
Steuerzuweisungen (Negativtitel), davon:	**-51 284,0**	**-43 988,2**	***7 295,8***	**-57 304,0**	**-53 758,0**	***22,2***
– Konsolidierungshilfen	- 800,0	- 800,0	*0,0*	- 800,0	- 800,0	*0,0*
– Bundesergänzungszuweisungen	-9 228,0	-9 229,0	*- 1,0*	-8 464,0	-8 518,0	*- 7,7*
– Regionalisierungsmittel	-8 144,0	-8 347,6	*- 203,6*	-8 498,0	-8 498,0	*1,8*
– Ausgleich Kfz-Steuer	-8 992,0	-8 991,8	*0,2*	-8 992,0	-8 992,0	*0,0*
– Abführungen an EU	-24 120,0	-16 619,8	*7 500,2*	-30 550,0	-26 950,0	*62,2*
– Veränderungen auf Grund steuerlicher Maßnahmen und Einnahmeentwicklung	-4 577,6	0,0	*4 577,6*	- 203,0	3 161,0	

Der seit dem Jahr 2009 festzustellende Aufwuchs bei den Steuereinnahmen wird sich insgesamt weiter fortsetzen. So kann der Bund nach der Steuerschätzung vom 7. bis 9. Mai 2018 für das Jahr 2018 sogar mit Steuereinnahmen von 321,3 Mrd. Euro rechnen, also einem Mehr von 2,3 Mrd. Euro gegenüber dem 2. HHE.

Die veranschlagten Ansätze für die einzelnen Steuerarten sind bereits um die Auswirkungen von Steuersubventionen und sonstigen subventionsähnlichen steuerlichen Regelungen gemindert. Diese führen zu erheblichen Mindereinnahmen:

- Allein die im 26. Subventionsbericht aufgeführten Steuervergünstigungen führen im Jahr 2018 zu kassenmäßigen Ausfällen im Bundeshaushalt von 16,1 Mrd. Euro.
- Die 15 größten sonstigen steuerlichen Regelungen des Bundes, die die Bundesregierung nicht den Subventionen zurechnet, führen zu Mindereinnahmen von geschätzt 13,2 Mrd. Euro (vgl. 2. HHE, Anlage 3 zu Kapitel 6001).
- Hinzu kommen im Bereich der Energiebesteuerung Mindereinnahmen in Milliardenhöhe durch die gegenüber Normalkraftstoff niedrigere Dieselbesteuerung.
- Auch die steuerliche Behandlung von Firmenwagen wirkt wie eine Subvention in Milliardenhöhe; sie wird von der Bundesregierung allerdings nicht als solche betrachtet.
- Die Steuermindereinnahmen aufgrund des ermäßigten Umsatzsteuersatzes belaufen sich auf mehr als 30 Mrd. Euro (vgl. BT-Drs. 18/12877 S. 18-19, Änderungen im Konsumverhalten sind dabei nicht berücksichtigt). Hiervon sind nur einige Tatbestände - wie der ermäßigte Steuersatz für Beherbergungsleistungen und für die Personenbeförderung - im Subventionsbericht enthalten.

Trotz ihrer Vorgaben in den Subventionspolitischen Leitlinien (vgl. zuletzt im 26. Subventionsbericht, BT-Drs. 18/13465, Tz. 17-24, 52, 120-133) hat die Bundesregierung in der letzten (18.) Wahlperiode nicht ernsthaft versucht,

den Umfang und die Höhe der Steuersubventionen wirksam und spürbar zurückzuführen. Auch der Koalitionsvertrag spricht das Thema Subventionsabbau nicht an. Im Gegenteil: Es sollen neue Subventionen eingeführt werden, so z. B. steuerliche Anreize im freifinanzierten Wohnungsneubau, bei der energetischen Gebäudesanierung und bei der Forschungsförderung. Der Bundesrechnungshof sieht demgegenüber in der Rückführung von Steuersubventionen einen wesentlichen Handlungsansatz für eine nachhaltige Konsolidierung. Die dadurch gewonnenen finanzwirtschaftlichen Freiräume könnten für die Deckung notwendiger zukunftsbezogener Aufgaben und ggf. für Steuerentlastungen zugunsten mittlerer und kleinerer Einkommen genutzt werden (dazu: Bemerkungen 2017, BT-Drs. 19/170, Tz. 2.2.7).

Das BMF weist darauf hin, dass es sich mit Ausnahme des 1. Spiegelstrichs nicht um Subventionen im Sinne des Subventionsberichts der Bundesregierung handele. Dies betreffe insbesondere die niedrigere Besteuerung von Dieselkraftstoff, die nach der Intention des Gesetzgebers über die höhere Kraftfahrzeugsteuer einen pauschalen Belastungsausgleich erfahre. Bei der steuerlichen Behandlung von Firmenwagen liege keine Privilegierung vor; vielmehr werde die Privatnutzung angemessen besteuert. Schließlich falle auch der ermäßigte Umsatzsteuersatz grundsätzlich nicht unter den Subventionsbegriff des Bundes. Für all diese Maßnahmen würden die subventionspolitischen Leitlinien folglich nicht gelten. Im Übrigen seien die Steuervergünstigungen trotz erheblich gestiegener Steuereinnahmen nominal weitgehend konstant geblieben.

Der Bundesrechnungshof sieht ungeachtet der Ausführungen des BMF zum Subventionsbegriff Möglichkeiten, die Besteuerung in den genannten Bereichen zu vereinfachen und Mehreinnahmen zu erzielen. Neben diesen finanzwirtschaftlichen und steuersystematischen Gesichtspunkten sollten dabei auch umwelt- und gesundheitsspezifische Aspekte im Auge behalten werden.

2.1.2 Entwicklung bei den Gemeinschaft- und Bundessteuern

Als Folge des anhaltenden konjunkturellen Aufschwungs erwartet die Bundesregierung steigende Unternehmensgewinne und Arbeitseinkommen, die sich in entsprechenden Steuerzuwächsen niederschlagen. Die Annahmen im 2. HHE

werden nach den Ergebnissen der aktuellen Steuerschätzung vom Mai 2018 sogar noch leicht übertroffen.

a)
Bei den Bundesanteilen an Gemeinschaftsteuern ist die Umsatzsteuer (einschließlich Einfuhrumsatzsteuer) mit einem Volumen von 117,9 Mrd. Euro (2. HHE) unverändert die aufkommensstärkste Steuerart. Sie soll gegenüber dem Ist 2017 um 2,7 % steigen. Einen noch stärkeren Aufwuchs verhindert die fortwährende Abgabe von Umsatzsteueranteilen an die Länder und Kommunen. Ohne Einbeziehung der noch nicht feststehenden Zuweisungen für Asylsuchende und Flüchtlinge wird der Bund im Jahr 2018 Umsatzsteueranteile in der Größenordnung von 8 Mrd. Euro abgeben. Hierbei sind die Umsatzsteuerzuweisungen des Bundes aus früheren Jahren im Zusammenhang mit Aufstockungen beim Kindergeld noch nicht einmal berücksichtigt.

Einen erheblichen Zuwachs gegenüber dem Ist 2017 verzeichnen die Lohnsteuer (4,9 %) und die Körperschaftsteuer (4,8 %).

b)
Bei den Bundessteuern sind insgesamt geringere Zuwächse zu verzeichnen. Den prozentual höchsten Anstieg weist der Solidaritätszuschlag mit 2,8 % auf. Dessen ab dem Jahr 2021 vorgesehener Abbau trifft allein den Bundeshaushalt (2021: -9,1 Mrd. Euro; 2022: -10,5 Mrd. Euro).

Seit der 18. Wahlperiode ist die Bundesregierung verpflichtet, alle zwei Jahre zusammen mit dem Existenzminimumbericht einen Bericht über die Wirkungen der kalten Progression vorzulegen und den Einkommensteuertarif im Anschluss entsprechend zu bereinigen. Nach der aktuellen Steuerschätzung hat der Bundesminister der Finanzen angekündigt, einen Teil der prognostizierten Mehreinnahmen zu nutzen, um die Auswirkungen der kalten Progression vom Jahr 2019 an abzumildern.

Die Rückgabe der seit dem Jahr 2010 aufgelaufenen kumulierten Mehrbelastungen aufgrund der kalten Progression ist dagegen bislang nicht vorgesehen. Der Sachverständigenrat schätzt diese Mehrbelastungen auf über 30 Mrd. Euro (vgl. Jahresgutachten 2017/2018 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, BT-Drs. 19/80 Tz. 45 – Kasten 1). Eine solche „große“ Einkommensteuertarifreform würde auch die Län-

der und Gemeinden an der Finanzierung beteiligen. Dies wäre ein starkes Zeichen für ein solidarisches Miteinander der Gebietskörperschaften im Bereich der Steuerentlastungsmaßnahmen.

Der Bundesrechnungshof weist in seinen Prüfungsmitteilungen, Berichten und Bemerkungen immer wieder auf Mängel bei der Anwendung der Steuergesetze und bei Kontrollverfahren sowie auf eine unzureichende IT-Unterstützung hin. Solche Vollzugs- und Kontrollmängel mindern die Steuereinnahmen erheblich. Sie abzustellen entspricht einer sich alljährlich wiederholenden Forderung des Bundesrechnungshofes.

2.1.3 Negative Einnahmen

Zu den negativen Einnahmen gehören die

- Bundesergänzungszuweisungen im Rahmen des vertikalen Finanzausgleichs,
- Konsolidierungshilfen,
- Regionalisierungsmittel (dazu Nr. 2.2),
- Kompensationsmittel an die Länder für die weggefallenen Einnahmen aus der Kfz-Steuer und der Lkw-Maut sowie
- Abführungen an die Europäische Union – EU-Eigenmittel (dazu Nr. 2.3).

Insgesamt sind hierfür im 2. HHE -53,8 Mrd. Euro veranschlagt (vgl. Nr. 2.1.1, Tabelle 2).

Einnahmemindernd wirkt sich ebenfalls die veranschlagte Globale Mindereinnahme von -1,7 Mrd. Euro aus.

2.2 Regionalisierungsmittel

Der Bund weist den Ländern seit dem Jahr 1996 jährlich einen Betrag aus dem Aufkommen der Energiesteuer zu. Grundlage hierfür sind Artikel 106a Grundgesetz und das Regionalisierungsgesetz. Als Gegenleistung haben die Länder (oder die von ihnen beauftragten Zweckverbände) die Aufgabe, ein ausreichendes Nahverkehrsangebot sicherzustellen. Die Regionalisierungsmittel wurden fortwährend erhöht, von 6,1 Mrd. Euro (1997) über 6,7 Mrd. Euro (2008) bis auf 8,5 Mrd. Euro (2018).

Die Länder haben dem Bund jährlich die Verwendung der Mittel bis zum 30. September des Folgejahres nachzuweisen. Die Bundesregierung erstellt aus den Nachweisen der Länder einen Gesamtbericht für das Parlament. Kontroll- und Prüfungsbefugnisse standen dem Bund bislang nicht zu. Dies hat sich geändert: Durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 13. Juli 2017 wurde u. a. Artikel 114 Abs. 2 Grundgesetz ergänzt. Er räumt dem Bundesrechnungshof nun auch bei den Regionalisierungsmitteln erstmals Erhebungsrechte ein, die er durch verstärkte Prüfungstätigkeit in diesem Bereich nutzen wird. Eine erste Prüfung hat der Bundesrechnungshof Ende 2017 begonnen.

2.3 EU-Eigenmittel

Das geltende Eigenmittelsystem der EU, basierend auf dem Eigenmittelbeschluss für die Jahre 2014 bis 2020, stützt sich auf drei Haupteinnahmequellen:

- die sogenannten traditionellen Eigenmittel (insbesondere Zölle),
- die auf der Mehrwertsteuer basierenden Eigenmittel und
- die Eigenmittel auf Grundlage des Bruttonationaleinkommens (BNE-Eigenmittel).

Während die traditionellen Eigenmittel eine direkte Einkommensquelle für den Haushalt der EU darstellen und daher als „echte“ EU-Eigenmittel eingestuft werden, handelt es sich bei den beiden letzteren Einnahmearten im Wesentlichen um nationale Beiträge, die dem EU-Haushalt von den Mitgliedstaaten zur Verfügung zu stellen sind. Die BNE-Eigenmittel haben die finanziell mit Abstand größte Bedeutung.

Nach dem 2. HHE steigen die in Kapitel 6001 Titel 021 01 und 022 02 veranschlagten EU-Eigenmittel (ohne Zölle) auf 26,95 Mrd. Euro und damit gegenüber dem Ist 2017 (16,6 Mrd. Euro) deutlich an (vgl. Tabelle 2). Das vergleichsweise niedrige Ist 2017 ist u. a. darauf zurückzuführen, dass die EU-Eigenmittel aufgrund geringer Abrufe bei den Strukturfondsmitteln besonders niedrig ausfielen. Die veranschlagte EU-Abführung liegt etwas oberhalb des Niveaus der Jahre 2015 (25,7 Mrd. Euro) und 2016 (24,2 Mrd. Euro). Auf Basis der Vorschläge der EU-Kommission für den mehrjährigen Finanzrahmen der Jahre 2021 bis 2027 dürfte mit einem erheblichen Anstieg der deutschen EU-

Abführungen zu rechnen sein. Diese könnten sich auf jährlich 12 Mrd. Euro belaufen. Zur Begründung verweist die EU auf den Austritt des Nettozahlers Großbritannien (Brexit), den die verbleibenden EU-Mitglieder ab dem Jahr 2021 kompensieren sollen. Darüber hinaus beansprucht die EU zusätzliche Mittel für neue Aufgaben wie den Schutz der Außengrenzen, Migration, Sicherheit und Forschung.

2.4 Asyl-Rücklage

Die Asyl-Rücklage wurde im Zweiten Nachtragshaushalt 2015 gebildet, um Belastungen des Bundes in den Folgejahren im Zusammenhang mit der Aufnahme und Unterbringung von Asylsuchenden und Flüchtlingen zu finanzieren. Innerhalb des Kapitels 6002 werden bei Titel 919 01 die Zuführungen an die Rücklage, bei Titel 359 01 die Entnahmen aus der Rücklage ausgewiesen. Aufgrund der Haushaltsüberschüsse der Jahre 2015 bis 2017 (2015: 12,145 Mrd. Euro; 2016: 6,548 Mrd. Euro einschl. eines Teils des Bundesbankgewinns von 0,7 Mrd. Euro, 2017: 5,28 Mrd. Euro) ist sie auf fast 24 Mrd. Euro angewachsen. Der 2. HHE 2018 sieht eine Entnahme von 1,64 Mrd. Euro aus der Rücklage vor. Die im 1. HHE noch vorgesehene Rücklagenentnahme von 8,2 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1) würde damit deutlich unterschritten. Danach würden zum Jahresende 2018 noch 22,3 Mrd. Euro in der Asyl-Rücklage verbleiben. Nach dem Eckwertebeschluss sollen hiervon rund 8 Mrd. Euro im Haushalt 2019 und jeweils über 6 Mrd. Euro in den Haushalten 2020 und 2021 entnommen werden. Die Rücklage würde damit noch im kompletten Finanzplanungszeitraum vorgehalten.

Der Bundesrechnungshof hat bereits im vergangenen Jahr empfohlen, die Asyl-Rücklage zumindest teilweise zur Tilgung von Altschulden zu verwenden. Die bei der Einführung der Rücklage bestehende Unsicherheit hinsichtlich der Höhe der finanziellen Herausforderungen aufgrund der Flüchtlingslage besteht nicht mehr: Die flüchtlingsbezogenen Mittel sind im 2. HHE und im neuen Eckwertebeschluss vollständig berücksichtigt. Daher ist der ursprüngliche Anlass für eine Rücklage nicht mehr gegeben. Eine fortwährende Aufrechterhaltung von Rücklagen zur Finanzierung von Ausgaben in künftigen Haushalten beeinträchtigt den Jährlichkeitsgrundsatz. Sie trägt auch nicht zur Haushaltstransparenz bei, da die nach der Schuldenregel relevante Kreditaufnahme und der finanzstatistische Finanzierungssaldo auseinanderfallen. Die Auflösung der

Asyl-Rücklage zugunsten einer Schuldentilgung wäre zudem mit Blick auf die europäischen Fiskalregeln ein Schritt hin zu mehr Transparenz und Harmonisierung, da diese die Bildung von und die Entnahme aus Rücklagen nicht ergebniswirksam berücksichtigen.

Das geeignete Objekt für eine Tilgung von Altschulden stellt der Investitions- und Tilgungsfonds (ITF) dar, der im Jahr 2009 zur Bekämpfung der damaligen Finanz- und Wirtschaftskrise errichtet wurde. Sein Schuldenstand beläuft sich auf rd. 19 Mrd. Euro. Ein Argument für die Bildung eines Sondervermögens, also die Finanzierung außerhalb des Bundeshaushalts, war damals die Ankündigung der Bundesregierung, die Schulden dieses Sondervermögens in wirtschaftlich guten Zeiten zu tilgen. Nicht zuletzt angesichts der aktuellen Ergebnisse der Steuerschätzung wäre es an der Zeit, dieses Versprechen jetzt einzulösen und damit ein deutliches Signal für eine nachhaltige Finanzpolitik zu setzen.

Das BMF macht darauf aufmerksam, dass die Zuführungen an die Rücklage im Kassenbereich des Bundes nicht angelegt werden, sondern zur Verringerung der Bruttokreditaufnahme verwendet werden. Als Folge hiervon werde der Schuldenstand zurückgeführt. Erst bei einer Entnahme aus der Rücklage werde sich der Bruttokreditbedarf entsprechend erhöhen. Demzufolge würde sich aufgrund der Auflösung der Asyl-Rücklage zugunsten einer Schuldentilgung des ITF der Schuldenstand des Bundes und seiner Sondervermögen nicht verändern.

Ungeachtet der zutreffenden Darstellung des Rücklagen-Mechanismus hält der Bundesrechnungshof an seiner Empfehlung fest, die Asyl-Rücklage durch Veranschlagung von Schuldentilgungen beim ITF zumindest weitgehend aufzulösen. Die Rücklage sollte in kommenden Haushalten nicht als Ermächtigung für die Aufnahme von Krediten herangezogen werden, die bei der Ermittlung des zulässigen Kreditbedarfs nach der Schuldenregel unberücksichtigt bleiben.

2.5 Neue Rücklage für Rüstungsinvestitionen

Vor diesem Hintergrund erscheint auch die beabsichtigte Neuregelung in § 6 Abs. 9 Satz 1 und 2 des Haushaltsgesetzentwurfs 2018 nicht zielführend. Danach wird eine weitere Rücklage „*zur Gewährleistung überjähriger Planungs- und Finanzierungssicherheit für Rüstungsinvestitionen*“ (Kapitel 1405 Titel

359 01 und 919 01) bis zur Höhe von 500 Mio. Euro eingerichtet. Damit sollen bei den militärischen Beschaffungstiteln im Kapitel 1405 nicht verausgabte Mittel jahres- und titelübergreifend eingesetzt werden können. Diese Möglichkeit besteht bereits über die im Kapitel 1405 eingerichteten Deckungs- und Übertragbarkeitsvermerke. Durch die Neuregelung soll nunmehr offenbar erreicht werden, dass der Plafonds des Einzelplans 14 zur Deckung der Inanspruchnahme der Ausgabereste erhöht werden kann. Anders als bei der Asyl-Rücklage ist hierfür eine Einwilligung des Haushaltsauschusses nicht vorgesehen. Dies erscheint auch im Hinblick auf die Wahrung des parlamentarischen Budgetrechts bedenklich.

2.6 Bundesbankgewinn

Die Deutsche Bundesbank (Bundesbank) führt den Jahresüberschuss des jeweils vorangegangenen Geschäftsjahres an den Bundeshaushalt ab. Die Gewinn- und Verlustrechnung der Bundesbank schließt für das Geschäftsjahr 2017 mit einem gegenüber dem Jahr 2016 (0,4 Mrd. Euro) deutlich höheren Jahresüberschuss von 1,9 Mrd. Euro ab. Dieser überwiesene Gewinn ist im 2. HHE veranschlagt (vgl. Tabelle 1). Die Abführung unterschreitet wie im Vorjahr das im Bundeshaushalt veranschlagte Soll von 2,5 Mrd. Euro.

Falls keine nennenswerten Verluste aus Ankäufen von Wertpapieren (Anleihekäufe des Eurosystems) eintreten, hängen die zu erwartenden Erfolge der Bundesbank für künftige Jahre - und damit die künftigen Abführungen an den Bundeshaushalt - vorwiegend mit der Entwicklung des Zinssatzes zusammen. Sollte dieser steigen, könnten sich die Erträge aus der derzeitigen Negativverzinsung von Einlagen der Geldinstitute bei der Bundesbank in Zinsaufwendungen umkehren und den Jahresüberschuss nachhaltig belasten.

2.7 Bundesimmobilienangelegenheiten

Die Einnahmen des Bundes im Zusammenhang mit Immobilienangelegenheiten sind zentral im Kapitel 6004 veranschlagt. Es handelt sich im Wesentlichen um die Einnahmen aus der Abführung der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt) an den Bundeshaushalt. Im 2. HHE 2018 sind hierfür 2,5 Mrd. Euro veranschlagt (Ist 2017: 2,3 Mrd. Euro; vgl. Tabelle 1).

Die Bundesanstalt ist der zentrale Immobiliendienstleister des Bundes und einer der größten Immobilieneigentümer Deutschlands. Der Wert ihres Liegen-

schaftsvermögens beträgt rund 20,7 Mrd. Euro. Ihre Kernaufgabe ist das Einheitliche Liegenschaftsmanagement. Als Eigentümerin fast sämtlicher Dienstliegenschaften des Bundes vermietet sie den Bundesbehörden die von diesen genutzten Liegenschaften zu einer ortsüblichen Miete. Die Bundesanstalt bewertet ihr Vermögen nach handelsrechtlichen Grundsätzen und weist ihre Immobilien in der Bilanz damit wertmäßig aus. In der Vermögensrechnung des Bundes wird das Immobilienvermögen der Bundesanstalt bislang nur nachrichtlich wertmäßig angegeben.

Auf der Grundlage des Haushaltsvermerks Nr. 3.6 zu Titel 121 01 stellt die Bundesanstalt seit dem Jahr 2015 den Kommunen bundeseigene Liegenschaften mietzinsfrei für die Unterbringung von Asylsuchenden und Flüchtlingen zur Verfügung. Auf Nachweis erstattet sie den Bedarfsträgern zudem die Kosten einer angemessenen Erstinstandsetzung und Erschließung (Herrichtung).

Zum Stichtag 31. Dezember 2017 überließ die Bundesanstalt 452 Liegenschaften zur Unterbringung von 137 225 Asylsuchenden und Flüchtlingen mietzinsfrei. Die kalkulatorischen Mietwerte (Netto-Kaltmieten) der von der Bundesanstalt zur Unterbringung überlassenen Liegenschaften summierten sich seit Inkrafttreten des Haushaltsvermerks auf insgesamt 286,1 Mio. Euro. Der Bundesrechnungshof äußerte auf Grundlage einer entsprechenden Prüfung gegenüber dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages Zweifel, ob der damalige Haushaltsvermerk angesichts rückläufiger Zahlen von Asylsuchenden und Flüchtlingen noch gerechtfertigt sei. Der Haushaltsausschuss bat die Bundesregierung, die Anregungen des Bundesrechnungshofes aufzunehmen und eine Anpassung des entsprechenden Haushaltsvermerkes im 2. Regierungsentwurf für den Haushalt 2018 zu prüfen.

Die Bundesanstalt beabsichtigte, ihre Wohnungen in Berlin an das Land Berlin bzw. dessen Wohnungsbaugesellschaften zu verkaufen. Der Bundesrechnungshof stellte u. a. fest, dass die Bundesanstalt die Wirtschaftlichkeit dieses Verkaufs nicht nachgewiesen hat und berichtete hierüber auch dem Haushaltsausschuss. Die Bundesanstalt sagte daraufhin bereits vereinbarte Notartermine für den Verkauf ab. Sie führte Wirtschaftlichkeitsberechnungen durch und kam zu dem Ergebnis, dass der beabsichtigte Verkauf derzeit unwirtschaftlich ist. Daraufhin entschied die Bundesanstalt, die im Eigentum des Bundes befindlichen Geschosswohnungen vorerst nicht zu veräußern.

3. Wesentliche Ausgabenbereiche

3.1 Zuweisung Energie- und Klimafonds

Der EKF ist als Sondervermögen im Jahr 2011 errichtet worden. Anders als seinerzeit prognostiziert, reichen die Einnahmen aus der Versteigerung von Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen als Finanzierungsgrundlage nicht aus. Deshalb erhält er seit dem Jahr 2014 Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt, um seine Zwecke erfüllen zu können. Im 2. HHE sind 2,8 Mrd. Euro (Kapitel 6002 Titel 614 01) veranschlagt (vgl. Tabelle 1). Gegenüber dem Ist 2017 (0,72 Mrd. Euro) soll sich damit der Zuweisungsbetrag nahezu vervierfachen. Zusammen mit den im Entwurf des Wirtschaftsplans des EKF (2. HHE, Anlage 3 zu Kapitel 6002) veranschlagten Versteigerungserlösen von 1,6 Mrd. Euro sowie einer vorgesehenen Rücklagenentnahme von 1,6 Mrd. Euro stehen dem EKF damit 6,0 Mrd. Euro zur Verfügung.

Der Bundesrechnungshof hält die veranschlagte Zuweisung von 2,8 Mrd. Euro unter haushaltsrechtlichen Aspekten für überprüfungsbedürftig. Denn im Entwurf des Wirtschaftsplans des EKF ist vorgesehen, zum Jahresende 2018 der Rücklage des EKF einen Betrag von 1,6 Mrd. Euro zuzuführen. Der Zweck dieser Rücklagenzuführung ist weder im 2. HHE noch im Wirtschaftsplan des EKF erläutert. Unter dem Aspekt der Etatreife und der Haushaltsklarheit wäre es angezeigt, auf diese Rücklagenzuführung zu verzichten, und die vorgesehene Zuführung aus dem Bundeshaushalt 2018 um diesen Betrag auf 1,2 Mrd. Euro abzusenken. Der EKF wäre dann für das Jahr 2018 auskömmlich finanziert. Der Bund könnte die eingesparten 1,6 Mrd. Euro z. B. dazu verwenden, die Globale Minderausgabe von -2,0 Mrd. Euro (Kapitel 6002 Titel 972 01) weitgehend aufzulösen.

Der Bundesrechnungshof hält diesen Weg für haushaltsrechtlich überzeugender, als Haushaltsmittel einzusetzen, um eine allgemeine Rücklage in einem Sondervermögen zu bilden bzw. aufrecht zu erhalten. Letztlich stellt die im 2. HHE angelegte „Verschiebemaßnahme“ aus Sicht des Bundesrechnungshofes ein weiteres Argument dar, auf den EKF zu verzichten. Die dort enthaltenen Maßnahmen sollten direkt aus dem Bundeshaushalt als Kernhaushalt finanziert werden.

Das BMF unterstützt diese Empfehlung nicht. Es weist darauf hin, dass nach § 5 des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ (EKFG) eine Rücklagenbildung zulässig sei. Sie diene dem Ausgleich nicht bzw. nicht immer vorhersehbarer Schwankungen sowohl auf der Einnahmenseite wie auch auf der Ausgabenseite, z. B. infolge von Verzögerungen bei neuen Programmmaßnahmen.

Der Bundesrechnungshof sieht angesichts des weit fortgeschrittenen Haushaltsjahrs 2018 kein haushaltswirtschaftliches Erfordernis, eine Rücklage von 1,6 Mrd. Euro im EKF zu bilden, um überjährige Schwankungen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite des EKF ausgleichen zu können. Er hält daher an seiner Empfehlung fest, den Bundeszuschuss entsprechend abzusenken.

3.2 Baukindergeld

Die Globale Mehrausgabe Baukindergeld ist unter Nr. 1.3 (Globalansätze) erläutert.

3.3 Zuschuss an die Postbeamtenversorgungskasse

Die Postbeamtenversorgungskasse (PVK) erbringt Versorgungs- und Beihilfeleistungen an ehemalige Beamtinnen und Beamte der früheren Deutschen Bundespost und ihrer Nachfolgeunternehmen (Deutsche Post AG, Deutsche Telekom AG und Deutsche Postbank AG) sowie deren Hinterbliebene. Sie unterliegt der Rechts- und Fachaufsicht des BMF.

Zur Finanzierung der PVK leistet der Bund jährlich einen Zuschuss. Im 2. HHE sind bei Kapitel 6002 Titel 685 01 hierfür 8,2 Mrd. Euro veranschlagt (Ist 2017: 7,9 Mrd. Euro; Ist 2016: 7,5 Mrd. Euro). Der Anstieg erklärt sich durch höhere Versorgungsbezüge und Beihilfeausgaben.

An der Finanzierung der Versorgungs- und Beihilfeleistungen beteiligen sich neben dem Bund die Postnachfolgeunternehmen aufgrund gesetzlicher Verpflichtung. Der Bund hat allerdings seine Beitragsforderungen gegenüber den Postnachfolgeunternehmen in den Jahren 2005 und 2006 weitgehend veräußert. Dies hat der Bundesrechnungshof seinerzeit unter finanzwirtschaftlichen Gesichtspunkten kritisch bewertet.

Die PVK hatte bis Ende 2012 die Rechtsform eines eingetragenen Vereins (Bundes-Pensions-Service für Post und Telekommunikation e. V.), der zwi-

schenzeitlich liquidiert wurde. Seit dem 1. Januar 2013 nimmt die Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost dessen Aufgaben wahr. Zum Januar 2016 übernahm sie von den Postnachfolgeunternehmen die dienstrechtlichen Aufgaben und Befugnisse gegenüber den Versorgungsberechtigten des Postnachfolgebereichs.

4. Mittelfristige Haushaltsentwicklung

Auf der Einnahmenseite ist die mittelfristige Entwicklung im Einzelplan 60 durch weiter steigende Steuereinnahmeerwartungen geprägt. Die Steuereinnahmen sollen von 309,4 (Ist 2017) über 319,0 (2018, 2. HHE) auf 332,4 Mrd. Euro (Eckwerte für 2019) steigen. Nach der Steuerschätzung kann der Bund im Jahr 2019 sogar mit 334,8 Mrd. Euro rechnen. In den Folgejahren sollen die Steuereinnahmen auf 362,2 Mrd. Euro (Eckwerte für 2022) bzw. 367,7 Mrd. Euro (Steuerschätzung) steigen. Die ab dem Jahr 2021 vorgesehene Abschmelzung des Solidaritätszuschlags ist hierbei nicht berücksichtigt.

Für die beim Solidaritätszuschlag vorgesehene Entlastung von kleinen und mittleren Einkommen ist in den Eckwerten eine finanzielle Vorsorge von 9,1 Mrd. Euro (2021) und 10,5 Mrd. Euro (2022) getroffen. Eine Entlastung der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler im Hinblick auf die in den vergangenen Jahren aufgelaufenen Mehrbelastungen aus der kalten Progression, bei der sich auch die Länder und Kommunen zu beteiligen hätten, ist bislang nicht vorgesehen. Mit Blick auf die Steuerquote erscheint eine kritische Überprüfung der Steuerbelastung durchaus angezeigt: Lag die Quote im Jahr 2010 noch bei 20,6 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP), so ist sie bis zum Jahr 2017 auf 22,5 % des BIP gestiegen und soll nach dem Ergebnis der Steuerschätzung im Jahr 2022 auf 23,2 % wachsen (+ 2,6 Prozentpunkte gegenüber 2010). Hauptprofiteur ist jedoch nicht der Bund, denn seine Steuerquote wächst vergleichsweise gering: von 8,8 % im Jahr 2010 auf voraussichtlich 9,4 % im Jahr 2022 (ohne Berücksichtigung des Abbaus des Solidaritätszuschlags).

Die Ausgaben im Einzelplan 60 von 14,8 Mrd. Euro im Jahr 2018 (2. HHE) sollen nach dem Eckwertebeschluss deutlich auf 21,3 Mrd. Euro im Jahr 2019 steigen und danach etwas unterhalb dieses Niveaus verbleiben (2022: 19,6 Mrd. Euro). Für den sprunghaften Aufwuchs im Jahr 2019 dürften u. a. der Wegfall der Globalen Minderausgabe sowie diverse Vorsorgebeträge in den

Eckwerten zum Einzelplan 60 für Maßnahmen aus dem Koalitionsvertrag verantwortlich sein.

5. Ausblick

Am Ziel eines ausgeglichenen Haushaltes ohne Neuverschuldung will die Bundesregierung richtigerweise trotz steigender Ausgabeverpflichtungen festhalten. Um dies zu erreichen, ist es umso wichtiger, die Einnahmenbasis nachhaltig abzusichern und für die Rückführung des Solidaritätszuschlages und die Beseitigung der kalten Progression geeignete Kompensationsmöglichkeiten zu schaffen. Hierzu könnten die Anregungen des Bundesrechnungshofes in seinen Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes (Bemerkungen 2017, BT-Drs. 19/170, Tz. 2.2.7) einen Beitrag leisten. Er hat dort Vorschläge unterbreitet, wie die Einnahmenbasis durch einen Abbau steuerlicher Regelungen mit Subventionscharakter nachhaltig verstetigt werden könnte. Zudem sollte die Asyl-Rücklage aufgelöst werden.

Auf der Ausgabenseite werden die Zuschüsse an den EKF und an die PVK einen erheblichen Anteil innerhalb des Einzelplans 60 beanspruchen. Hinsichtlich des EKF hält der Bundesrechnungshof unverändert an seiner Empfehlung fest, das Sondervermögen in den Bundeshaushalt zu integrieren. Damit würden die Ausgabenaufwüchse im Kernhaushalt transparent gemacht und nicht auf Nebenhaushalte verlagert. Neben der Haushaltseinheit und Haushaltsklarheit würde dadurch auch das Jährlichkeitsprinzip gestärkt.

Für das Baukindergeld sollte der Bund im neuen Finanzplan bis 2022 ausreichend Vorsorge treffen. Das Gleiche gilt für die drohenden Mehrbelastungen im Zusammenhang mit den Vorschlägen der EU-Kommission zum mehrjährigen Finanzrahmen 2021 bis 2027.