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 2019

Gz.: I 2 - 2018 - 0437

Bonn, den 24. Oktober 2018

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0 Zusammenfassung 3

1 Überblick über den Einzelplan 60 6

1.1 Einnahmen 7

1.2 Ausgaben 7

1.3 Globalansätze 8

1.4 Aufwuchs bei den Sondervermögen 8

2 Wesentliche Einnahmebereiche 9

2.1 Steuern 9

2.1.1 Überblick zu den Steuereinnahmen 9

2.1.2 Entwicklung bei den Gemeinschaft- und Bundessteuern 10

2.1.3 Negative Einnahmen 11

2.1.4 Zusammenführen von Verwaltungs- und Ertragshoheit beim Bund für die Bier- und Feuerschutzsteuer 12

2.1.5 Rechte des Bundes im Bereich der Steuer-IT 12

2.2 Regionalisierungsmittel 14

2.3 EU-Eigenmittel 15

2.4 Asyl-Rücklage 16

2.5 Bundesbankgewinn 17

2.6 Bundesimmobilienangelegenheiten 17

3 Wesentliche Ausgaben 19

3.1 Zuweisung an den Energie- und Klimafonds 19

3.2 Zuschuss an die Postbeamtenversorgungskasse 20

4 Ausblick 20

0 Zusammenfassung

0.1 Der Einzelplan 60 „Allgemeine Finanzverwaltung" unterscheidet sich wesentlich von den anderen Einzelplänen. In ihm sind vor allem die Einnahmen und Ausgaben des Bundes veranschlagt, die keinen besonderen Bezug zu einem Ressortbereich haben oder übergreifende Aspekte aufweisen (Nummer 1).

0.2 Die im Kapitel 6001 veranschlagten Steuereinnahmen bilden den Schwerpunkt des Einzelplanes. Für das Jahr 2019 sollen sie 333,0 Mrd. Euro betragen (2018: 321,3 Mrd. Euro). Ihre Titelansätze sind bereits um die finanziellen Auswirkungen von steuerlichen Vergünstigungen gemindert. Ferner enthält das Kapitel 6001 Steuerzuweisungen, die als Negativtitel offen ausgewiesen werden. Diese Negativabsetzungen erreichen mit -57,7 Mrd. Euro ein erhebliches Volumen. Mit -31,2 Mrd. Euro entfällt der größte Teil auf die Abführungen an die Europäische Union. Weitere Einnahmen sind in Kapitel 6002 (u. a. Bundesbankgewinn mit 2,5 Mrd. Euro) sowie in Kapitel 6004 (Abführung der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben mit 2,4 Mrd. Euro) etatisiert. Außerdem sieht der Haushaltsentwurf (HHE) 2019 in Kapitel 6002 eine globale Mindereinnahme von -7,0 Mrd. Euro vor. Sie dient als Planungsreserve für Mehrbelastungen (u. a. im Zusammenhang mit der Flüchtlingslage), die im Zeitpunkt der Aufstellung des HHE noch nicht abschließend feststanden (Nummern 1.1, 1.3 und 2.1).

0.3 Im HHE 2019 sind Ausgaben von 18,0 Mrd. Euro geplant. Der Großteil entfällt mit 15,4 Mrd. Euro auf allgemeine Bewilligungen. Hierzu zählen insbesondere die Zuweisungen an Sondervermögen, u. a. den Energie- und Klimafonds (EKF) mit 3,1 Mrd. Euro, den Zuschuss an die Postbeamtenversorgungskasse mit 8,3 Mrd. Euro sowie als Planungsreserve (für die prioritäre Maßnahme „Ganztagsschule/Ganztagsbetreuung") eine globale Mehrausgabe von 2,5 Mrd. Euro (Nummern 1.2 und 1.3).

0.4 Nach dem Finanzplan sollen die Einnahmen des Einzelplanes 60 auf 353,8 Mrd. Euro im Jahr 2022 anwachsen. Die Steuereinnahmen sollen bis dahin auf 359,7 Mrd. Euro steigen. Die als Planungsreserven dienenden globalen Mindereinnahmen steigen auf -17,6 Mrd. Euro (2021) und -14,8 Mrd. Euro (2022). Sie dienen dazu, die finanziellen Auswirkun-

gen insbesondere infolge des ab dem Jahr 2021 vorgesehenen schrittweisen Abbaus des Solidaritätszuschlags (Soli) aufzufangen. Die Bundesregierung sollte den Soli-Abbau so ausgestalten, dass er einer möglichen Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht standhält (Nummern 1.3 und 4).

0.5 Mit dem neu errichteten Sondervermögen „Digitale Infrastruktur" (Digitalfonds) weist der Einzelplan 60 nunmehr acht Sondervermögen aus, deren Wirtschaftspläne als Anlagen beigefügt sind. Die Zuweisungen an die beiden zuletzt errichteten Sondervermögen (Kommunalinvestitionsförderungsfonds: 7,0 Mrd. Euro, Digitalfonds: 2,4 Mrd. Euro) werden in den Haushaltsrechnungen als tatsächlich geleistete – und für die Schuldenregel relevante – Ausgaben gebucht, obwohl die Ausgaben kassenmäßig zum Teil erst Jahre später fällig werden. Auf diese Weise werden Ausgabeermächtigungen zeitlich nach vorne gezogen und nicht dem Haushalt zugeordnet, in dem sie tatsächlich abfließen. Ein solches Vorgehen beeinträchtigt wesentliche Haushaltsgrundsätze wie Einheit, Jährlichkeit, Fälligkeit und Klarheit. Daher wiederholt der Bundesrechnungshof seine Empfehlung, auf Umwegfinanzierungen über Nebenhaushalte zu verzichten und die erforderlichen Mittel bedarfsgerecht im Kernhaushalt zu veranschlagen (Nummer 1.4).

0.6 Für den EKF sind 3,1 Mrd. Euro als Zuweisung aus dem Bundeshaushalt veranschlagt. Der Wirtschaftsplan des EKF enthält erneut eine Zuführung an eine Rücklage von 1,2 Mrd. Euro. Derartige „Verschiebemaßnahmen" innerhalb des Wirtschaftsplans sind nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes nicht notwendig. Er empfiehlt daher, auf die Rücklagenbildung zu verzichten und stattdessen den Bundeszuschuss um 1,2 Mrd. Euro zu verringern. Im Übrigen gilt auch für den EKF: Kernaufgaben gehören in den Bundeshaushalt und nicht in einen Nebenhaushalt (Nummer 3.1).

0.7 Die Bundesregierung verfolgt das Ziel, für den gesamten Finanzplanungszeitraum ausgeglichene Haushalte ohne Neuverschuldung vorzulegen. Dabei geht sie von deutlich steigenden Steuereinnahmen aus. Ferner beabsichtigt sie die im Haushalt 2015 gebildete Asylrücklage von derzeit rund 24 Mrd. Euro zur Deckung der Haushalte 2018 bis 2022 einzuset-

zen. Im HHE 2019 ist ein Entnahmebetrag von 5,0 Mrd. Euro veranschlagt. Nur mittels dieser Maßnahme kann die sogenannte Schwarze Null gehalten werden. Für eine nachhaltige Tilgung von Altschulden bleibt kein Platz. Das von der damaligen Bundesregierung gegebene Versprechen, die Schulden des in der Wirtschafts- und Finanzkrise (2009) errichteten Sondervermögens „Investitions- und Tilgungsfonds" von derzeit noch 19 Mrd. Euro in konjunkturell guten Zeiten zu tilgen, wird nicht umgesetzt (Nummern 2.4 und 4).

Bei der Fortschreibung der Finanzplanung sollte

- der vorgesehene Abbau des Solis ab dem Jahr 2021 bei den Steuereinnahmen berücksichtigt werden sowie
- für drohende Mehrbelastungen bei den EU-Eigenmittelabführungen aufgrund des neuen mehrjährigen Finanzrahmens 2021 bis 2027 hinreichend vorgesorgt werden (Nummer 4).

1 Überblick über den Einzelplan 60

Der Einzelplan 60 „Allgemeine Finanzverwaltung" unterscheidet sich wesentlich von den anderen 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 Ist/Soll	2018 Soll	2019 RegE	Veränderung 2018/2019
	in Mio. Euro					in %
Einnahmen des Einzelplans	**315 766,3**	**315 036,1**	***- 730,2***	**329 123,5**	**339 192,8**	***3,1***
Steuern (Kap. 6001)	301 029,4	309 376,0	*8 346,6*	321 307,0	333 006,0	*3,6*
Allgemeine Bewilligungen (Kap. 6002)	11 491,9	2 457,2	*-9 034,7*	4 367,3	2 832,0	*- 35,2*
darunter:						
- Münzeinnahmen	315,0	263,4	*- 51,6*	292,0	292,0	*0,0*
- Verkauf von Sammlermünzen	338,0	357,9	*19,9*	309,0	377,0	*22,0*
- Gewinne aus Unternehmen/Beteiligungen	460,0	290,9	*- 169,1*	576,0	557,0	*- 3,3*
- Bundesbankgewinn	2 500,0	398,8	*-2 101,2*	1 902,4	2 500,0	*31,4*
- Entnahme aus Asyl-Rücklage	6 734,4	0,0	*-6 734,4*	1 641,2	5 036,3	*206,9*
- Globale Mindereinnahme	0,0	0,0	*0,0*	-1 469,0	-7 025,0	*378,2*
Leistungen im Zusammenhang mit der deutschen Einheit (Kap. 6003)	42,3	51,1	*8,8*	41,3	27,2	*- 34,1*
Bundesimmobilienangelegenheiten (Kap. 6004)	2 324,2	2 305,4	*- 18,8*	2 530,4	2 425,2	*- 4,2*
Sonstige Versorgungsausgaben (Erstattungen der Länder) (Kap. 6067)	878,5	846,3	*- 32,2*	877,5	902,4	*2,8*
Ausgaben des Einzelplans	**11 204,4**	**17 379,5**	***6 175,1***	**18 816,5**	**18 014,0**	***- 4,3***
Allgemeine Bewilligungen (Kap. 6002)	8 569,7	14 976,3	*6 406,6*	16 176,3	15 358,0	*- 5,1*
darunter:						
- Zuweisung SV EKF	717,3	717,3	*0,0*	2 800,3	3 056,8	*9,2*
- Zuschuss Postbeamtenversorgungskasse	8 131,5	7 885,0	*- 246,5*	8 229,0	8 341,1	*1,4*
- Zuführung an Asyl-Rücklage	0,0	5 283,6	*5 283,6*	0,0	0,0	
- Zuweisung SV "Digitale Infrastruktur"				2 400,0	0,0	*- 100,0*
- Ausgabemittel zur Restedeckung	150,0	0,0	*- 150,0*	250,0	250,0	*0,0*
- Globale Mehrausgabe	0,0	0,0	*0,0*	0,0	2 520,0	
- Verstärkung von Personalausgaben HGr. 4	27,0	0,0	*- 27,0*	870,0	0,0	*- 100,0*
Leistungen im Zusammenhang mit der deutschen Einheit (Kap. 6003)	306,5	162,2	*- 144,3*	281,6	231,6	*- 17,8*
Sonstige Versorgungsausgaben (Kap. 6067)	2 328,2	2 241,0	*- 87,2*	2 358,7	2 424,5	*2,8*
Verpflichtungsermächtigungen	873,6	788,5	*- 85,1*	366,3	279,0	***- 23,8***
	Planstellen/Stellen					in %
Personal[1]	500,0	150,0		500,0	500,0	0,0

[1] Ist 2017: Ist-Bestand beim Personal am 1. Juni 2017 (Ist-Bestand am 1. Juni 2018: 180,0)

Quelle: Einzelplan 60: Für das Jahr 2017: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2018: Haushaltsplan; für das Jahr 2019: Haushaltsentwurf

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

1.1 Einnahmen

Die Steuereinnahmen des Bundes bilden den Kern dieses Einzelplans. Sie sollen nach dem Haushaltsentwurf (HHE) 2019 nochmals spürbar gegenüber den Vorjahren (Ist 2017: 309,4 Mrd. Euro, Soll 2018: 321,3 Mrd. Euro) steigen. Mit 333,0 Mrd. Euro machen die Steuereinnahmen 93,3 % der Einnahmen des Bundeshaushaltes (356,8 Mrd. Euro) aus. Weitere größere Einnahmeposten (über 1 Mrd. Euro) im Einzelplan 60 sind:

Zweckbestimmung	**Haushaltsstelle**	**Ansatz (Mio. Euro)**
Anteil des Bundes am Reingewinn der Deutschen Bundesbank (dazu Nummer 2.5)	Kapitel 6002 Titel 121 04	2 500,0
Erhebungskostenpauschale (für Einzug der EU-Eigenmittel)	Kapitel 6002 Titel 266 01	1 060,0
Entnahme aus der Asyl-Rücklage (dazu Nummer 2.4)	Kapitel 6002 Titel 359 01	5 036,3
Abführung der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (dazu Nummer 2.6)	Kapitel 6004 Titel 121 01	2 365,0

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

Wie schon im Haushalt 2018 ist auch für den HHE 2019 eine globale Mindereinnahme als Planungsreserve veranschlagt. Im Unterschied zum Vorjahr (1,5 Mrd. Euro) ist sie mit 7,0 Mrd. Euro betragsmäßig deutlich höher (Nummer 1.3).

1.2 Ausgaben

Von jeher spielen die Ausgabeermächtigungen im Einzelplan 60 eine weniger wichtige Rolle. Sie sind mit 18,0 Mrd. Euro veranschlagt und übersteigen damit das Ist 2017 (17,4 Mrd. Euro) um 0,6 Mrd. Euro. Gegenüber dem Soll 2018 (18,8 Mrd. Euro) sollen die Ausgaben um 4,3 % sinken. Der mit Abstand größte Ausgabeposten betrifft mit 8,3 Mrd. Euro den Zuschuss an die Postbeamtenversorgungskasse (Nummer 3.2). An zweiter Stelle rangiert die Zuweisung an den Energie- und Klimafonds (EKF). Sie steigt nach dem Sollansatz von 2,8 Mrd. Euro im Haushalt 2018 nochmals um 0,3 auf 3,1 Mrd. Euro (Nummer 3.1). Die als Planungsreserve eingestellte globale Mehrausgabe ist

mit 2,5 Mrd. Euro veranschlagt. Weitere wesentliche Ausgabeposten sind die sonstigen Versorgungsausgaben (2,4 Mrd. Euro), insbesondere für die geschlossenen Sonderversorgungssysteme der ehemaligen DDR. Sie sollen gegenüber dem Soll 2018 geringfügig steigen.

1.3 Globalansätze

Wie bereits unter Nummern 1.1 und 1.2 ausgeführt, weist der HHE 2019 im Kapitel 6002 für das Jahr 2019 folgende Globalbeträge aus:

- Globale Mindereinnahme: -7,0 Mrd. Euro
- Globale Mehrausgabe: 2,5 Mrd. Euro

Von der globalen Mehrausgabe dienen 2,0 Mrd. Euro als Vorsorge für die Finanzierung der im Koalitionsvertrag enthaltenen prioritären Maßnahme „Ganztagsschule/Ganztagsbetreuung". Die globale Mindereinnahme dürfte im Wesentlichen als Vorsorgebetrag für die Entlastungen von Ländern und Kommunen bei den flüchtlingsbezogenen Aufwendungen dienen, die im Zeitpunkt der Beschlussfassung über den HHE noch nicht ausverhandelt waren.

Globale Mindereinnahmen und globale Mehrausgaben haben die Funktion von Haushaltsreserven und entsprechen insoweit dem Vorsichtsprinzip. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die veranschlagten Globalansätze kurz zu erläutern. Dies gilt für den HHE und – soweit die Planungsreserven nicht im Zuge der Beratungen aufgelöst werden - erst recht für den noch zu beschließenden Haushaltsplan. Insbesondere Titel mit nicht konkretisierter Zweckbestimmung erfordern Erläuterungen. Sie informieren die Öffentlichkeit über den Zweck der Veranschlagung und erleichtern letztlich die parlamentarische Kontrolle darüber, wie Bundesmittel verwendet werden.

1.4 Aufwuchs bei den Sondervermögen

Mit dem neuen Sondervermögen „Digitale Infrastruktur" (Digitalfonds) sind es nunmehr acht Sondervermögen, deren Wirtschaftspläne dem Einzelplan 60 nachrichtlich als Anlagen beigefügt werden.[1] Bei den beiden zuletzt errichteten Sondervermögen, dem Kommunalinvestitionsförderungsfonds und dem Digi-

[1] Das Gesetz zur Errichtung des Sondervermögens, vgl. BT-Drs. 19/4720, befindet sich gegenwärtig in der parlamentarischen Beratung; daher ist die Anlage mit dem Wirtschaftsplan 2019 dem Einzelplanentwurf noch nicht beigefügt.

talfonds, hat sich gezeigt, dass die im Jahr der Errichtung veranschlagten Haushaltsmittel deutlich zeitverzögert kassenmäßig abfließen. So wurden von den in den Haushalten 2015 und 2016 für kommunale Investitionen und Bildungsinfrastruktur veranschlagten Mitteln von zusammen 7,0 Mrd. Euro bis Ende August 2018 erst 0,97 Mrd. Euro abgerufen. Die im Bundeshaushalt 2018 für den Digitalfonds bereitgestellten 2,4 Mrd. Euro werden frühestens im kommenden Jahr 2019 und in den dann folgenden Jahren abfließen. Bislang fehlen die für den Beginn der operativen Phase notwendigen Verwaltungsregelungen.

Mittels dieser Sondervermögen werden Ausgabeermächtigungen zum Teil um mehrere Haushaltsjahre nach vorne gezogen. Sie werden dadurch nicht dem Haushalt zugeordnet, in dem sie tatsächlich benötigt und damit für den Bundeshaushalt kassen- und ggf. kreditrelevant werden. Ein solches Vorgehen beeinträchtigt wesentliche Haushaltsgrundsätze wie Einheit, Jährlichkeit, Fälligkeit und Klarheit. Daher wiederholt der Bundesrechnungshof seine mehrfach geäußerte Empfehlung, auf Umwegfinanzierungen über Nebenhaushalte zu verzichten und die erforderlichen Mittel bedarfsgerecht im Kernhaushalt zu veranschlagen.

Zum Sondervermögen EKF vgl. Ausführungen unter Nummer 3.1.

2 Wesentliche Einnahmebereiche

2.1 Steuern

2.1.1 Überblick zu den Steuereinnahmen

Die Steuereinnahmen sind im Kapitel 6001 veranschlagt. Die dort angesetzten Beträge sind bereits um die finanziellen Auswirkungen von steuerlichen Vergünstigungen und subventionsähnlichen Tatbeständen gemindert. Offen ausgewiesen werden dagegen die als negative Einnahmen abgesetzten Zuweisungen des Bundes an die Länder und an die Europäische Union (EU), vgl. Ausführungen unter Nummer 2.1.3.

Im HHE 2019 sind die Einnahmen des Kapitels 6001 mit 333,0 Mrd. Euro veranschlagt. Die nachfolgende Tabelle (Tabelle 2) gibt einen Überblick, wie sich der Gesamtbetrag von 333,0 Mrd. Euro im Einzelnen zusammensetzt und auf wen sowie in welcher Höhe sich die steuerlichen Zuweisungen verteilen.

Tabelle 2

Kapitel 6001 – Steuern

	2017 Soll	2017 Ist	Abweichung Soll/ Ist	2018 Soll	2019 RegE	Veränderung 2019/ 2018
	in Mio. Euro					in %
Steuereinnahmen insgesamt	**301 029,4**	**309 376,0**	***8 346,6***	**321 307,0**	**333 006,0**	***3,6***
davon:						
Bundesanteile an Gemeinschaftsteuern, davon:	**251 638,0**	**253 430,4**	***1 792,4***	**264 728,0**	**282 345,0**	***6,7***
– Lohnsteuer	82 939,0	83 121,5	*182,5*	87 741,0	93 543,0	*6,6*
– Veranlagte Einkommensteuer	23 163,0	25 256,3	*2 093,3*	26 201,0	28 008,0	*6,9*
– Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	9 610,0	10 450,7	*840,7*	10 950,0	10 820,0	*- 1,2*
– Körperschaftsteuer	13 375,0	14 629,4	*1 254,4*	16 165,0	17 355,0	*7,4*
– Umsatzsteuer einschl. Einfuhrumsatzsteuer	118 399,0	114 805,2	*-3 593,8*	118 226,0	127 027,0	*7,4*
– Gewerbesteuerumlage	1 846,0	1 940,7	*94,7*	1 971,0	2 052,0	*4,1*
– Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge	2 306,0	3 226,6	*920,6*	3 474,0	3 540,0	*1,9*
Bundessteuern, davon:	**105 253,0**	**99 933,5**	***-5 319,5***	**108 562,0**	**110 160,0**	***1,5***
– Energiesteuern	40 000,0	41 022,3	*1 022,3*	41 300,0	41 450,0	*0,4*
– Tabaksteuer	14 700,0	14 398,8	*- 301,2*	14 160,0	14 080,0	*- 0,6*
– Versicherungsteuer	13 050,0	13 269,3	*219,3*	13 670,0	13 990,0	*2,3*
– Stromsteuer	6 530,0	6 943,9	*413,9*	6 930,0	6 930,0	*0,0*
– Kfz-Steuer	8 900,0	8 947,7	*47,7*	9 010,0	9 090,0	*0,9*
– Kernbrennstoffsteuer	0,0	-7 261,9	*-7 261,9*	0,0	0,0	
– Solidaritätszuschlag	17 450,0	17 953,3	*503,3*	18 750,0	19 850,0	*5,9*
– Sonstige	4 623,0	4 660,1	*37,1*	4 742,0	4 770,0	*0,6*
Steuerzuweisungen (Negativtitel), davon:	**-51 284,0**	**-43 988,1**	***7 295,9***	**-51 955,0**	**-57 659,0**	***11,0***
– Konsolidierungshilfen	- 800,0	- 800,0	*0,0*	- 800,0	- 800,0	*0,0*
– Bundesergänzungszuweisungen	-9 228,0	-9 229,0	*- 1,0*	-8 545,0	-7 976,0	*- 6,7*
– Regionalisierungsmittel	-8 144,0	-8 347,6	*- 203,6*	-8 498,0	-8 651,0	*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	-16 619,7	*7 500,3*	-25 120,0	-31 240,0	*24,4*
– Veränderungen auf Grund steuerlicher Maßnahmen und Einnahmeentwicklung	-4 577,6	0,0	*4 577,6*	- 28,0	-1 840,0	

Quelle: Einzelplan 60: Für das Jahr 2017: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2018: Haushaltsplan; für das Jahr 2019: Haushaltsentwurf

2.1.2 Entwicklung bei den Gemeinschaft- und Bundessteuern

Als Folge des wirtschaftlichen Aufschwungs sollen die Steuereinnahmen gegenüber dem Haushaltssoll 2018 nochmals um 11,7 Mrd. Euro oder 3,6 % steigen. Gegenüber dem Ist 2017 sind es sogar 23,6 Mrd. Euro oder 7,6 %. Den stärksten prozentualen Zuwachs verzeichnen dabei die Körperschaftsteuer und die Umsatzsteuer. Die Zuwachsraten bei der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer sind nur wenig niedriger. Gründe für die Steigerungen des Steueraufkommens sind die stabile Lage am Arbeitsmarkt sowie steigende Effektivlöhne und Unternehmensgewinne. Die Umsatzsteuer bleibt mit veranschlagten 127,0 Mrd. Euro die aufkommensstärkste Gemeinschaftsteuer. Allerdings sind darin die umsatzsteuerlichen Mindereinnahmen aufgrund

- der Fortsetzung der flüchtlingsbezogenen Hilfen an Länder und Kommunen sowie
- der im Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung vorgesehenen Hilfen

noch nicht enthalten.

Bei den Bundessteuern heben sich die Energiesteuern mit 41,5 Mrd. Euro und der Soli mit 19,9 Mrd. Euro aufkommensmäßig deutlich hervor. Dabei ist der Soli zugleich auch diejenige Bundessteuer, bei der prozentual gegenüber dem Soll 2018 der höchsten Zuwachs erwartet wird. Dies überrascht nicht, da bei den entsprechenden Gemeinschaftsteuern, die als Bemessungsgrundlage für den Soli dienen, vergleichbare Zuwachsraten prognostiziert werden.

Die zweithöchste Zuwachsrate gegenüber dem Soll 2018 weist die Versicherungssteuer auf. Zum Vorschlag des Bundesrechnungshofes zur Ausweitung des Steuergegenstandes bei der Versicherungssteuer vgl. Ausführungen unter Nummer 2.1.4.

2.1.3 Negative Einnahmen

Zu den negativen Einnahmen gehören die

- Bundesergänzungszuweisungen im Rahmen des vertikalen Finanzausgleichs,
- Konsolidierungshilfen,
- Regionalisierungsmittel (dazu Nummer 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 Nummer 2.3).

Hierfür sind im HHE 2019 insgesamt -57,7 Mrd. Euro veranschlagt (vgl. Nummer 2.1.1, Tabelle 2). Gegenüber dem Soll 2018 ist dies ein Mehr von 5,7 Mrd. Euro oder 11,0 %. Ursächlich für diese Steigerung ist im Wesentlichen die erhöhte Abführung von EU-Eigenmitteln. Näheres zu den Gründen unter Nummer 2.3.

2.1.4 Zusammenführen von Verwaltungs- und Ertragshoheit beim Bund für die Bier- und Feuerschutzsteuer

Zurzeit werden sowohl die Feuerschutzsteuer als auch die Biersteuer vom Bund verwaltet. Bei der Feuerschutzsteuer geschieht dies durch das Bundeszentralamt für Steuern, bei der Biersteuer durch die Zollverwaltung. Beide Steuern stehen jedoch ausschließlich den Ländern zu. Die jährlichen Einnahmen in Höhe von 0,5 Mrd. Euro (Feuerschutzsteuer) und 0,7 Mrd. Euro (Biersteuer) sind daher nicht im Einzelplan 60 ausgewiesen.

Der Bundesrechnungshof hat in Berichten nach § 88 Absatz 2 BHO an den Rechnungsprüfungsausschuss, den Haushaltsausschuss und den Finanzausschuss des Deutschen Bundestags empfohlen, die Ertragshoheit für die Bier- und Feuerschutzsteuer auf den Bund zu übertragen und den Ländern hierfür einen finanziellen Ausgleich zu gewähren. Mit der dadurch eintretenden Entflechtung von Bundes- und Landeskompetenzen könnte ein Beitrag zur verbesserten Aufgabenerledigung im Bundesstaat, zum Bürokratieabbau und zur Steuervereinfachung erreicht werden.

Hinsichtlich der Feuerschutzsteuer hat der Bundesrechnungshof zudem vorgeschlagen, diese in die dem Bund zustehende Versicherungsteuer zu integrieren. Die Zusammenlegung der beiden Steuerarten, die in weitgehend identischen Verfahren erhoben werden, wäre neben den bereits zuvor erwähnten Effekten auch aufkommensneutral.

Für den Wechsel der Ertragshoheit für die Biersteuer von den Ländern zum Bund müsste Artikel 106 Absatz 2 Nummer 4 Grundgesetz gestrichen werden. Damit die Feuerschutzsteuer in die Versicherungsteuer integriert wird und auf diese Weise die Ertragshoheit zum Bund wechselt, müssten das Feuerschutzsteuergesetz aufgehoben und das Versicherungsteuergesetz geändert werden.

Ob und ggf. in welcher Weise und Höhe der Bund den Ländern für den Übergang der Ertragshoheit einen finanziellen Ausgleich gewährt, wäre politisch zu entscheiden. Hierbei sollten die umfangreichen finanziellen Leistungen des Bundes an die Länder berücksichtigt werden.

2.1.5 Rechte des Bundes im Bereich der Steuer-IT

Mit der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen im Jahr 2017 erhielt der Bund stärkere Rechte in der Steuerverwaltung der Länder. Von besonderer

Bedeutung ist dies im Bereich der Steuer-IT. Regelmäßig stellen die Rechnungshöfe von Bund und Ländern Defizite beim Vollzug der Steuergesetze fest, die durch eine mangelnde, verzögerte oder uneinheitliche Automationsunterstützung verursacht werden.

Aktuell ist es unsicher, ob die Finanzämter rechtzeitig vor Eintritt der Festsetzungsverjährung Kenntnis von Informationen über im Ausland erzielte Einnahmen deutscher Steuerpflichtiger erlangen. Seit dem Jahr 2015 sind im Bundeszentralamt für Steuern Millionen von Datensätzen eingegangen. Sie müssen noch mit Hilfe neu zu entwickelnder Software an die Länder weitergeleitet werden, damit die Finanzämter etwaige nicht erklärte Einnahmen nachträglich besteuern können. Gelingt es nicht, die Informationen bis zum Ende des Jahres 2019 steuerlich auszuwerten, können Steuerausfälle für Bund und Länder drohen. Diese beträfen insbesondere das Aufkommen aus der veranlagten Einkommensteuer (Kapitel 6001 Titel 012 01). Der Bundesrechnungshof hat dem BMF in einem Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO Maßnahmen aufgezeigt, um den Risiken für verjährungsbedingte Steuerausfälle entgegenzuwirken. Das BMF hat darauf hingewiesen, dass die technischen Umsetzungsschritte zur Weiterleitung der Daten an die Landesfinanzbehörden derzeit planmäßig umgesetzt werden. Das Risiko, dass die Finanzämter nicht rechtzeitig vor Eintritt der Festsetzungsverjährung über im Ausland erzielte Einnahmen deutscher Steuerpflichtiger informiert werden, wird vom BMF nicht gesehen. Ungeachtet der unterschiedlichen Risikobewertung hält es der Bundesrechnungshof aufgrund der bereits eingetretenen Verzögerung und der knappen verbleibenden Zeit für erforderlich, dass das BMF als Gesamtverantwortlicher Beschleunigungsmaßnahmen auf allen Ebenen des Projektes prüft. Gleichzeitig gilt es, Handlungsalternativen für den Fall zu erarbeiten, dass die Weiterleitung der Datensätze an die Länderfinanzbehörden nicht rechtzeitig gelingt.

Angesichts dieser und weiterer Verzögerungen unterstützt der Bundesrechnungshof nachdrücklich, dass das Zusammenwirken von Bund und Ländern im Bereich der Steuer-IT nunmehr auf eine gesetzliche Grundlage gestellt wurde. Mit dem neuen KONSENS-Gesetz erhält der Bund ab dem Jahr 2019 umfassendere Einwirkungs- und Weisungsrechte gegenüber den Ländern. Damit sollen die Entwicklung und der Einsatz der einheitlichen Software für das Besteuerungsverfahren beschleunigt werden und ein höheres Maß an Verbindlichkeit

erhalten. Inwieweit dies gelingen wird, kann derzeit noch nicht abschließend beurteilt werden.

Der Bundesrechnungshof hat den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages im März und Oktober 2018 in zwei Berichten nach § 88 Absatz 2 BHO (HHA-Drucksachen 19/0068 und 19/1648) über erste Bewertungen zum Stand der Umsetzung des KONSENS-Gesetzes informiert. Er hält es für erforderlich, dass das BMF die zeitlichen und inhaltlichen Risiken des Transformationsprozesses kritisch überwacht und frühzeitig steuernd eingreift. Das BMF muss zudem messbare Ziele und geeignete Kennzahlen festlegen, um eine ergebnisoffene Evaluation zu ermöglichen. Der Bundesrechnungshof wird den Prozess weiter begleiten. Er wird den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages im Falle neu auftretender Risiken und eines etwaigen Nachsteuerungsbedarfs unmittelbar informieren.

2.2 Regionalisierungsmittel

Der Bund weist den Ländern seit dem Jahr 1996 jährlich einen Betrag aus dem Steueraufkommen des Bundes 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 8,65 Mrd. Euro (2019). Bis Ende 2031 werden sie auf 10,7 Mrd. Euro steigen.

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 Absatz 2 Grundgesetz ergänzt. Er räumt dem Bundesrechnungshof nun auch bei den Regionalisierungsmitteln erstmals Erhebungsrechte bei Stellen außerhalb der Bundesverwaltung ein, die er durch verstärkte Prüfungstätigkeit in diesem Bereich nutzen wird. Mit ersten Prüfungsergebnissen ist voraussichtlich zum Jahresende 2018 zu rechnen.

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 HHE 2019 steigen die in Kapitel 6001 Titel 021 01 und 022 02 veranschlagten EU-Eigenmittel (ohne Zölle) auf 31,2 Mrd. Euro und damit gegenüber dem Ist 2017 und dem Soll 2018 deutlich an (vgl. Tabelle 2). Das vergleichsweise niedrige Ist 2017 beruht u. a. darauf, dass die EU-Eigenmittel aufgrund geringer Abrufe bei den Strukturfondsmitteln besonders niedrig ausfielen.

Auf Basis der Vorschläge der EU-Kommission vom Mai 2018 für den mehrjährigen Finanzrahmen der Jahre 2021 bis 2027 ist in den kommenden Jahren mit einem Anstieg der deutschen EU-Abführungen zu rechnen. Die Bundesregierung geht von jährlich bis zu 12 Mrd. Euro aus. Zur Begründung für den steigenden Mittelbedarf verweist die EU-Kommission 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.

Seit Jahren erörtern die EU und die Mitgliedstaaten eine Reform des Eigenmittelsystems. In ihrem Reflexionspapier über die Zukunft der EU-Finanzen vom Juni 2017 stellte die EU-Kommission fünf Szenarien zur Entwicklung der EU und die damit verbundenen Ausgaben vor. Die Szenarien reichen von einer

Rückführung der Aufgaben der EU bis hin zu einem radikalen Umbau und einer erheblichen Ausweitung europäischer Kompetenzen. Lediglich bei der Option, das gemeinsame Handeln der EU zurückzufahren, sieht sie das derzeitige Eigenmittelsystem ohne Rabatte als ausreichend an. In allen anderen Fällen hält die Kommission neue und höhere Eigenmittel und weitere neue Einnahmequellen oder Gebühren zur Finanzierung des EU-Haushalts für erforderlich.

Der Bundesrechnungshof stimmt mit dem BMF darin überein, dass das bisherige System der EU-Eigenmittel sich grundsätzlich bewährt hat und zuverlässig ist. Die Vorschläge der Kommission für dessen Umbau gehen zu weit. Es bleibt den weiteren Verhandlungen vorbehalten, ob und in welchem Umfang die Mitgliedstaaten und damit auch der Bundeshaushalt Mehrbelastungen bei den EU-Eigenmitteln zu schultern haben.

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 und bei Titel 359 01 die Entnahmen aus der Rücklage ausgewiesen. Aufgrund der Haushaltsüberschüsse für die Jahre 2015 bis 2017 war sie bis Ende 2017 auf fast 24 Mrd. Euro angewachsen.

Im HHE 2019 ist eine Entnahme aus der Rücklage von 5,0 Mrd. Euro veranschlagt (Soll 2018: 1,6 Mrd. Euro), um den Haushalt auszugleichen. Der Bundesrechnungshof wiederholt seine Empfehlung, die Asyl-Rücklage zumindest teilweise zur Tilgung von Altschulden zu verwenden. Hierfür bietet sich der Investitions- und Tilgungsfonds (ITF) an, der im Jahr 2009 zur Bekämpfung der damaligen Finanz- und Wirtschaftskrise errichtet wurde. Sein Schuldenstand beläuft sich auf 19 Mrd. Euro. Ein wesentliches Argument für die damalige Bildung des ITF war das Versprechen der damaligen Bundesregierung, die Schulden dieses Sondervermögens in wirtschaftlich guten Zeiten zu tilgen. Hierfür ist es höchste Zeit.

Zudem besteht die für die Einführung der Asyl-Rücklage angeführte planerische Unsicherheit hinsichtlich der Höhe der finanziellen Herausforderungen aufgrund der Flüchtlingslage nicht mehr. Die fortwährende Aufrechterhaltung der Rücklage verletzt den Jährlichkeitsgrundsatz und beeinträchtigt die Haus-

haltstransparenz, da die nach der Schuldenregel relevante Kreditaufnahme und der für die Kreditaufnahme entscheidende finanzstatistische Finanzierungssaldo auseinanderfallen.

2.5 Bundesbankgewinn

Die Deutsche Bundesbank (Bundesbank) führt den Jahresüberschuss des jeweils vorangegangenen Geschäftsjahres an den Bundeshaushalt ab. Ihr Geschäftsjahr entspricht dem Kalenderjahr.

Nach einem Einbruch des Jahresüberschusses im Geschäftsjahr 2016 (0,4 Mrd. Euro) führte die Bundesbank für den Haushalt 2018 den Jahresüberschuss des Geschäftsjahrs 2017 in Höhe von 1,9 Mrd. Euro ab. Im HHE 2019 sind entsprechend § 6 Absatz 2 des Gesetzes zur Errichtung des Sondervermögens „Investitions- und Tilgungsfonds" 2,5 Mrd. Euro als Einnahme veranschlagt. Es bleibt abzuwarten, ob dieses Ergebnis im Geschäftsjahr 2018 erreicht wird.

2.6 Bundesimmobilienangelegenheiten

Die Einnahmen des Bundes im Zusammenhang mit Immobilienangelegenheiten sind zentral im Kapitel 6004 veranschlagt. Im HHE 2019 sind hierfür 2,4 Mrd. Euro veranschlagt (Soll 2018: 2,5 Mrd. Euro). Es handelt sich im Wesentlichen um die Einnahmen aus der Abführung der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt) an den Bundeshaushalt.

Die Bundesanstalt ist der zentrale Immobiliendienstleister des Bundes und einer der größten Immobilieneigentümer Deutschlands. Die Bundesanstalt bewertet ihre Immobilien nach handelsrechtlichen Grundsätzen und weist sie in der Bilanz wertmäßig aus. Zum Stichtag 31. Dezember 2017 betrug der Wert ihres Liegenschaftsvermögens 17,4 Mrd. Euro (Grundstücke, grundstücksgleiche Rechte und Bauten einschließlich der Bauten auf fremden Grundstücken). In der Vermögensrechnung des Bundes wird das Immobilienvermögen der Bundesanstalt bislang nur nachrichtlich wertmäßig ausgewiesen.

Auf der Grundlage des Haushaltsvermerkes Nr. 3.6 zu Titel 121 01 stellt die Bundesanstalt den Kommunen seit dem Jahr 2015 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). Die kalkulatorischen Mietwerte (Netto-Kaltmieten) der von der Bundesanstalt zur

Unterbringung überlassenen Liegenschaften summierten sich für die Jahre 2015 bis 2017 auf insgesamt 286,1 Mio. Euro.

Auch aufgrund von Empfehlungen des Bundesrechnungshofes wurde mit dem Haushaltsgesetz 2018 der Haushaltsvermerk Nr. 3.6 restriktiver gefasst. Der jeweilige Bedarfsträger muss nun verbindlich gegenüber der Bundesanstalt bestätigen, dass die jeweilige Liegenschaft zu mindestens 30 % ihrer Gesamtunterbringungskapazität zur Unterbringung von Asylbegehrenden benötigt und genutzt wird.

Der Bundesrat hat im November 2017 einen Gesetzentwurf zur Neuregelung der Liegenschaftspolitik des Bundes beschlossen. Der Gesetzentwurf befindet sich noch in der parlamentarischen Beratung. Er zielt im Wesentlichen auf die verbilligte Abgabe von Bundesliegenschaften sowie die Veräußerung zum gutachterlichen Verkehrswert. Der Bundesrechnungshof hat beratend zu diesem Gesetzentwurf Stellung genommen. Er ist der Auffassung, dass es der vom Bundesrat angestrebten gesetzlichen Neuregelung insgesamt nicht bedarf, weil die bereits geltenden Vorschriften des Haushaltsrechts entsprechende Ausnahmen zulassen. Die verbilligte Abgabe von Bundesliegenschaften ist im Haushaltsvermerk 60.3 zu Kapitel 6004 geregelt und wurde mit dem Haushaltsgesetz 2018 nun ebenfalls modifiziert. Danach wurde die Ermächtigung zur verbilligten Abgabe von Bundesliegenschaften auf alle entbehrlichen Grundstücke der Bundesanstalt ausgeweitet (Deckelung 100 Mio. Euro). Die bisherige Ermächtigung zur Gewährung von Verbilligungen für Zwecke des sozialen Wohnungsbaus bleibt erhalten.

Die Bundesanstalt leitete auf Anregung des Haushaltsausschusses eine umfassende Organisationsreform in mehreren Konzeptschritten ein. Damit verfolgte sie das Ziel, ihre Organisationsstrukturen zu optimieren. Die Reform orientierte sich an der Kernaufgabe der Bundesanstalt, dem Einheitlichen Liegenschaftsmanagement des Bundes, sowie an der Aufgabe, das nicht betriebsnotwendige Vermögen wirtschaftlich zu veräußern. Der Bundesrechnungshof prüfte seit Ende des Jahres 2017 begleitend verschiedene Aspekte der Organisationsreform. Er stellte u. a. fest, dass die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen der Bundesanstalt zum Grob- und Feinkonzept der Reform methodische Mängel aufwiesen. Sie waren nach seiner Ansicht nicht geeignet, die Wirtschaftlichkeit der Organisationsreform nachzuweisen. Das BMF hat nach erneuter Prüfung entschieden, die Organisationsreform in der gegen-

wärtigen Fassung einzustellen, auch weil die entwickelten Konzepte nicht die in der 19. Legislaturperiode veränderten Schwerpunkte in der Aufgabenwahrnehmung der Bundesanstalt berücksichtigten.

3 Wesentliche Ausgaben

3.1 Zuweisung an den Energie- und Klimafonds

Der EKF ist als Sondervermögen zum 1. Januar 2011 errichtet worden. Anders als seinerzeit prognostiziert reichen die Einnahmen aus der Versteigerung von Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen als Finanzierungsgrundlage bei weitem nicht aus. Deshalb schuf der Gesetzgeber bereits im Laufe des Jahres 2011 die Möglichkeit, dem Sondervermögen aus dem Bundeshaushalt Zuweisungen zum Ausgleich eines Finanzierungsdefizits zuzuführen. Die Höhe der Zuweisungen war zunächst auf 225 Mio. Euro begrenzt. Ende 2014 wurde diese Obergrenze aufgehoben und erstmals eine Zuweisung von 499 Mio. Euro aus dem Bundeshaushalt überwiesen. Seither erhält der EKF jährlich Zuweisungen in unterschiedlicher Höhe aus dem Bundeshaushalt. Sie betragen für die Haushaltsjahre 2014 bis 2018 insgesamt 6,8 Mrd. Euro.

Im HHE 2019 sind 3,1 Mrd. Euro (Kapitel 6002 Titel 614 01) veranschlagt (vgl. Tabelle 1). Dies ist nochmals ein „Mehr" um 0,3 Mrd. Euro gegenüber dem bereits hohen Haushaltansatz von 2018 und sogar mehr als das Vierfache der Zuweisung im Haushalt 2017 (0,7 Mrd. Euro). Zusammen mit den im Entwurf des Wirtschaftsplans des EKF (Anlage 3 zu Kapitel 6002) veranschlagten Versteigerungserlösen von 1,2 Mrd. Euro sowie einer vorgesehenen Rücklagenentnahme von 1,6 Mrd. Euro – hierbei handelt es sich um die im Haushalt 2018 gebildete Rücklage – stehen dem EKF damit rund 5,9 Mrd. Euro zur Verfügung. Auch im EKF-Wirtschaftsplan 2019 ist wiederum eine Zuführung an die Rücklage vorgesehen. Sie soll 1,2 Mrd. Euro betragen und wird im Haushaltsplan 2019 nicht näher erläutert.

Damit wird die seit dem Haushalt 2015 praktizierte „Verschiebemaßnahme" innerhalb des EKF-Wirtschaftsplans fortgesetzt. Der Bundesrechnungshof hatte in den Haushaltsberatungen 2018 die Höhe der veranschlagten Zuweisung aus dem Bundeshaushalt bei gleichzeitiger Bildung einer Rücklage in Milliarden-

höhe beanstandet. Dieser Punkt war auch Gegenstand eines parlamentarischen Beschlussantrags.[2]

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest, auf die Rücklagenbildung zu verzichten und stattdessen den Bundeszuschuss um 1,2 Mrd. Euro zu kürzen. Dieser Weg ist haushaltsrechtlich überzeugender, als nicht etatreife Haushaltsmittel zu veranschlagen, um eine allgemeine Rücklage in einem Sondervermögen zu bilden bzw. aufrecht zu erhalten. Überdies sollten die vom EKF finanzierten Maßnahmen in die jeweilige Ressortzuständigkeit zurückverlegt und der EKF aufgelöst werden. Kernaufgaben gehören in den Bundeshaushalt und nicht in Nebenhaushalte.

3.2 Zuschuss an die Postbeamtenversorgungskasse

Die Postbeamtenversorgungskasse (PVK) erbringt Versorgungs- und Beihilfeleistungen an ehemalige Beamtinnen und Beamte der früheren Deutschen Bundespost und ihrer Nachfolgeunternehmen sowie deren Hinterbliebene. Sie unterliegt der Rechts- und Fachaufsicht des BMF. Zur Finanzierung der PVK leistet der Bund jährlich einen Zuschuss.

Der HHE 2019 sieht mit einem Ansatz von 8,3 Mrd. Euro gegenüber dem Haushaltssoll 2018 Mehrausgaben von 112,1 Mio. Euro vor. Ein wesentlicher Grund für den jährlichen Aufwuchs der Ausgaben sind die regelmäßigen Besoldungsanpassungen der Versorgungsbezüge sowie die Steigerung der Beihilfezahlungen. An der Finanzierung der Versorgungs- und Beihilfeleistungen sind neben dem Bund die Postnachfolgeunternehmen aufgrund gesetzlicher Verpflichtung beteiligt.

4 Ausblick

Nach dem HHE 2019 sind im Einzelplan 60 Einnahmen von 339,1 Mrd. Euro veranschlagt. Sie sollen im Finanzplanungszeitraum bis 2022 auf 353,8 Mrd. Euro steigen. Gleichzeitig sind für den Zeitraum von 2020 bis 2022 globale Mindereinnahmen in einer Größenordnung von insgesamt -39,0 Mrd. Euro vorgesehen. Sie dienen insbesondere der Planungsvorsorge für die steuerlichen Mindereinnahmen aufgrund des ab dem Jahr 2021 geplanten schrittweisen

---

[2] Entschließungsantrag der FDP vom 3. Juli 2018 zur dritten Beratung des Bundeshaushaltsplans 2018 (BT-Drs. 19/3183).

Abbaus des Solis. Die für das Jahr 2022 vorgesehene globale Mindereinnahme von -14,8 Mrd. Euro hat den Effekt, dass die Steuereinnahmen mit 359,7 Mrd. Euro die Gesamteinnahmen des Einzelplans 60 übersteigen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt im Interesse der Haushaltstransparenz, bei der Fortschreibung der Finanzplanung die Mindereinnahmen aufgrund des geplanten Soli-Abbaus bei den Steuereinnahmeerwartungen zu berücksichtigen. Außerdem sollte der Soli-Abbau so ausgestaltet werden, dass er einer möglichen Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht standhält.

Die als Negativeinnahmen abzusetzenden Beträge sollen sich bis zum Jahr 2022 auf -59,6 Mrd. Euro erhöhen. Hierfür sind vor allem die Bundesergänzungszuweisungen verantwortlich. Sie steigen aufgrund des neuen Finanzausgleichssystems ab dem Haushalt 2020 deutlich an. Im Finanzplan noch nicht enthalten sind die ab dem Jahr 2021 voraussichtlich höher ausfallenden Eigenmittelabführungen an die EU.

Bei den Ausgaben sieht der Finanzplan bis zum Jahr 2022 einen Mittelanstieg auf 20,6 Mrd. Euro vor, der allerdings durch globale Mehrausgaben möglicherweise überzeichnet ist.

Die Bundesregierung verfolgt das Ziel, im Finanzplanungszeitraum ausgeglichene Haushalte ohne Neuverschuldung vorzulegen. Dabei geht sie von weiterhin steigenden Steuereinnahmen aus. Ferner beabsichtigt sie, die Asylrücklage in den nächsten Jahren abzubauen und das für die Jahre 2020 bis 2022 noch vorhandene Volumen von 17,3 Mrd. Euro dem Haushalt zuzuführen. Da die Asyl-Rücklage nur eine Buchposition darstellt, müssen die Entnahmen durch andere Haushaltsmittel und ggf. auch durch Kredite finanziert werden.

Der Bundesrechnungshof begrüßt das von der Bundesregierung verfolgte Ziel. Unterstützt werden könnte die Umsetzung dieses Ziels insbesondere durch eine kritische Überprüfung der bestehenden zahlreichen steuerlichen Vergünstigungen. Hierzu hat der Bundesrechnungshof verschiedentlich Vorschläge unterbreitet, zuletzt in seinen Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes.

Dr. Mähring Hugo