



IW-Policy Paper 14/18

Wofür der Bund seinen zusätz- lichen Haushaltsspielraum einsetzt

Martin Beznoska / Tobias Hentze

Köln, 30.08.2018

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Einleitung	4
2 Bestimmung des zusätzlichen Haushaltsspielraums	5
3 Verwendung des zusätzlichen Haushaltsspielraums	9
4 Ausgabenplus nach Bereichen	12
5 Bewertung der Haushaltspolitik	17
Literatur	18
Abstract	20

JEL-Klassifikation:

H50 – Staatsausgaben – Allgemeines

H62 – Haushaltsdefizit; Haushaltsüberschuss

H68 – Haushaltsprognosen, Defizit und Verschuldung

Zusammenfassung

In den vergangenen Jahren zeigte sich beim Bundeshaushalt stets das gleiche Bild: Die tatsächlichen Zinsausgaben fielen geringer aus als geplant und die Steuereinnahmen stiegen stärker als von der Bundesregierung angenommen. Beide Entwicklungen verschafften dem Bund neue Handlungsspielräume. In den Jahren 2013 bis 2018 summierten sich diese auf rund 82 Milliarden Euro, wovon zwei Drittel den geringer ausgefallenen Zinsausgaben und ein Drittel den höheren Steuereinnahmen zuzurechnen sind. Hinzu kommen in diesem Zeitraum höhere sonstige Einnahmen, wie zum Beispiel Gebühren, in Höhe von kumuliert 9 Milliarden Euro.

Zum einen nutzte die Bundesregierung den zusätzlichen Spielraum für neue laufende Ausgaben, zum anderen baute sie eine Rücklage auf. Im Zeitraum von 2013 bis 2018 fielen die Ausgaben (ohne Zinsen) um insgesamt 67 Milliarden Euro höher aus als die Finanzplanung es vorsah – als Vergleich dient dabei stets der Mittelwert der zwei, drei und vier Jahre vor dem Ist-Jahr erschienenen Finanzpläne des Bundes. Die Rücklage beläuft sich auf mittlerweile 24 Milliarden Euro. Allerdings soll diese nicht ihrer eigentlichen Funktion als Risikopuffer gerecht werden, vielmehr will die Bundesregierung damit Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag finanzieren. Damit handelt es sich letztlich auch um eine Ausgabensteigerung. Auf alternative Verwendungsmöglichkeiten dieses unverhofften Haushaltsspielraums – Steuerentlastung oder Schuldentilgung – verzichtet die Bundesregierung. Die Steuerquote des Bundes ist jüngst sogar gestiegen.

Mit Blick auf die einzelnen Aufgabenbereiche zeigt sich, dass vor allem die Ausgaben für Verteidigung, Arbeitsmarkt, Verkehrsinfrastruktur und – in jüngerer Vergangenheit zunehmend – innere Sicherheit und Entwicklungshilfe durch den zusätzlichen Haushaltsspielraums erhöht wurden. Für Forschung und Bildung wurden die zusätzlichen Ausgaben dagegen kaum verwendet. Bei einer Unterscheidung nach Ausgabearten ergibt sich in absoluten Werten beispielsweise eine höhere Steigerung des Personalaufwands als der Sachinvestitionen – relativ betrachtet ist es umgekehrt. Im Vergleich zu 2013 ist im Haushalt 2018 für das Ressort Arbeit und Soziales ein größerer Anteil vorgesehen, während der Prozentsatz für Verkehr und digitale Infrastruktur sinkt.

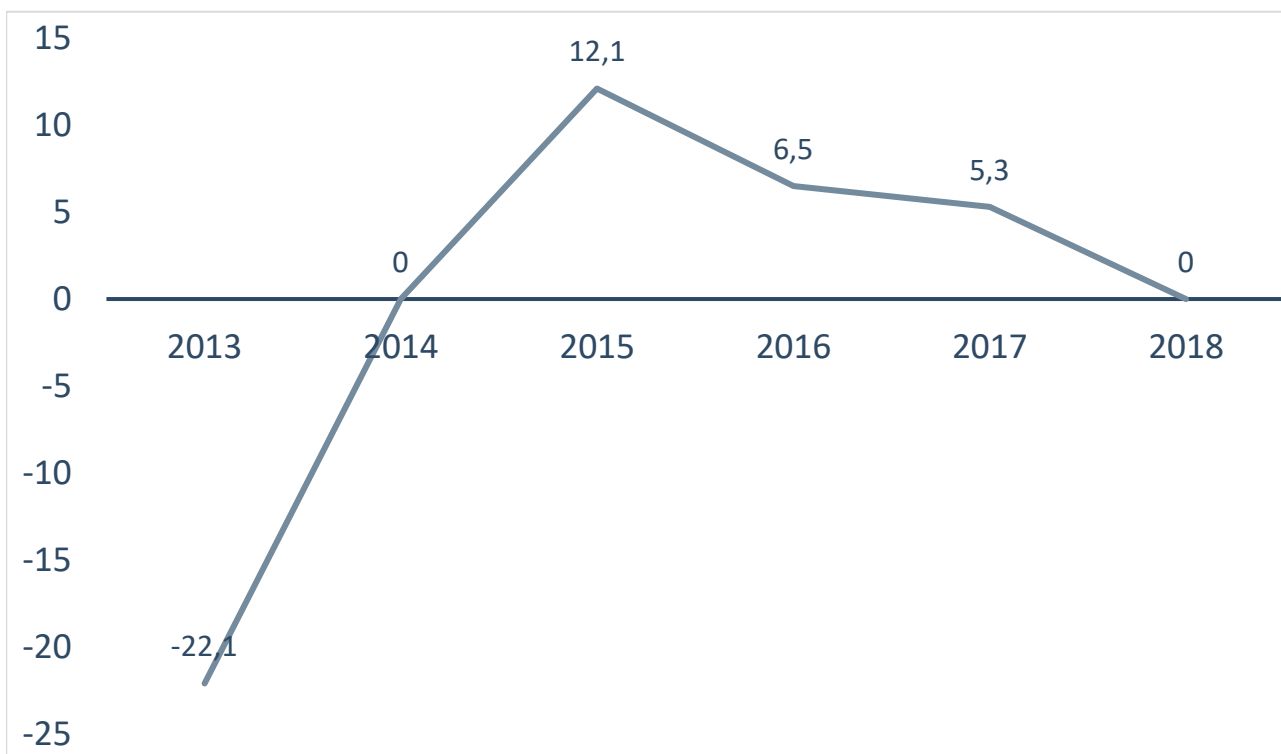
Mit einer Politik des Geldausgebens nutzt die Bundesregierung die außerordentlich günstigen Rahmenbedingungen nicht im Sinne einer langfristig soliden Haushaltspolitik. Ein Ende des Aufschwungs oder eine Normalisierung des Zinsniveaus würden den Bundeshaushalt schnell wieder in rote Zahlen führen. Da die zusätzlichen Ausgaben überwiegend nicht in Zukunftsinvestitionen fließen, wird eine Wachstumsrendite eher gering ausfallen. Eine Rückzahlung von Schulden oder eine gezielte Entlastung von Bürgern und Unternehmen bleibt auf der Strecke. Dabei wäre ein ausgewogener Mix aus Schuldentilgung, Steuerentlastung und einem wachstumsfördernden Ausgabenplus die bessere Verwendung des zusätzlichen Spielraums.

1 Einleitung

Die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden befinden sich seit einigen Jahren in einem komfortablen finanziellen Umfeld und profitieren von zwei Trends. Zum einen ist das Zinsniveau auf einem historischen Tiefststand, so dass die Ausgaben für Kredite seit der globalen Finanzkrise rapide gesunken sind. Zum anderen sind die Steuereinnahmen dank der guten wirtschaftlichen Entwicklung stark gestiegen. Statt neuer Schulden kennzeichnen dadurch mehrheitlich Überschüsse die öffentlichen Haushalte. Der Finanzierungssaldo des Bundes erreichte im Jahr 2014 erstmals eine „Schwarze Null“ und erzielt seitdem Überschüsse (Beznoska/Hentze, 2018). Im Jahr 2013 wies der Bundeshaushalt noch ein Defizit von 22,1 Milliarden Euro auf (Abbildung 1-1). Für das Jahr 2018 plant der Bund mit einem ausgeglichenen Haushalt.

Abbildung 1-1: Finanzierungssaldo des Bundes

In Milliarden Euro pro Jahr, Soll-Wert für 2018



Quellen: BMF, Institut der deutschen Wirtschaft

Ein wesentlicher Grund für die (nicht geplanten) Haushaltsüberschüsse ist, dass die tatsächlichen Ergebnisse oftmals besser ausfallen, als die Finanzplanungen es vorsahen. Vor allem sind die Zinsausgaben geringer als geplant, zudem steigen die Steuereinnahmen stärker als antizipiert. Daraus ergibt sich regelmäßig ein neuer, zusätzlicher Handlungsspielraum für die Politik. So können die Regierungen und Bürgermeister ihre Planungen an die verbesserte Lage anpassen. Grundsätzlich stehen dazu drei Möglichkeiten zur Verfügung: Ausgaben erhöhen, Steuern

senken oder Schulden tilgen. Ein ausgeglichener Haushalt ist für sich genommen noch kein eindeutiger Beleg für eine solide und nachhaltige Haushaltspolitik, sondern zeigt lediglich, dass ein Teil des Haushaltsspielraums für eine Verbesserung des Finanzierungssaldos verwendet wurde.

Diese Studie verfolgt zwei Ziele: Zunächst wird der zusätzlich entstandene Haushaltsspielraum des Bundes in der vergangenen Legislaturperiode ermittelt und quantifiziert. Darauf folgt eine Analyse, wie die Bundesregierung diesen genutzt hat, also inwieweit sie die Optionen Schuldentilgung, Ausgabensteigerung und Steuersenkung in den Jahren 2013 bis 2017 gewählt hat. Mit Blick auf die Ausgabenentwicklung werden dabei einzelne Haushaltsposten im Zeitverlauf ausgewertet, um Abweichungen zwischen Plan und Ist herauszustellen.

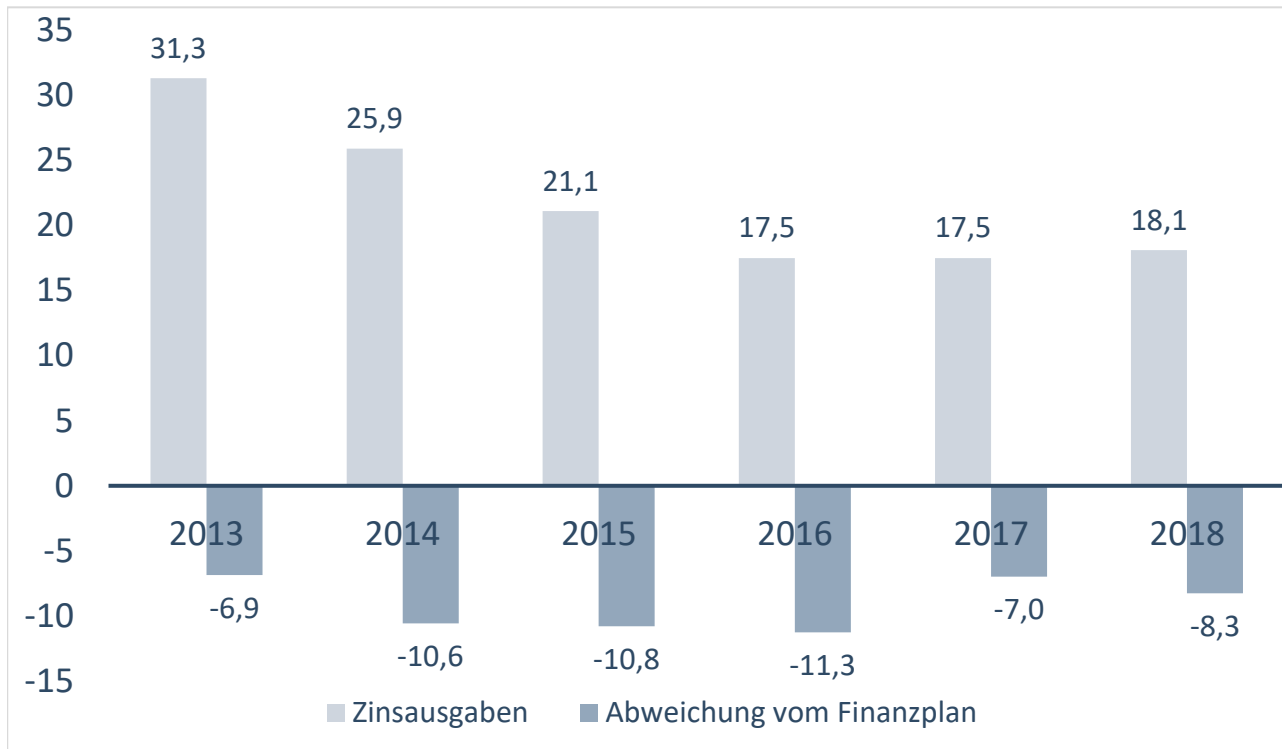
2 Bestimmung des zusätzlichen Haushaltsspielraums

In den Jahren während und unmittelbar nach der Finanzkrise fiel die Nettoneuverschuldung des Bundes noch verhältnismäßig hoch aus. In den Jahren 2009 und 2010 lag diese bei 34 und 44 Milliarden Euro. Danach nahm der Bund zwar weniger zusätzliche Schulden auf, im Schnitt waren es von 2011 bis 2013 jedoch immer noch 20 Milliarden Euro pro Jahr. Trotz dieser hohen Nettoneuverschuldung fiel die jährliche Zinsbelastung des Bundes von 2008 bis 2012 um 10 Milliarden Euro auf rund 30 Milliarden Euro. Die fallenden Zinsen für neu ausgegebene Bundesschuldtitel überkompensierten somit die zusätzliche Belastung des Bundeshaushalts durch den höheren Schuldenstand (BMF, 2013). Nachdem die Zinsausgaben im Jahr 2013 erstmals wieder leicht anstiegen, setzte im Anschluss eine weitere Phase fallender, durchschnittlicher Verzinsung der Bundesschuld ein (Abbildung 2-1). Die Zinsausgaben fielen bis auf 17,5 Milliarden Euro im Jahr 2016 (Deutscher Bundestag, 2017). Diesen bemerkenswerten Rückgang hatte die Bundesregierung offenbar nicht erwartet. Denn in der Finanzplanung einige Jahre zuvor war das Bundesfinanzministerium von deutlich höheren Zinsausgaben ausgegangen. Dies zeigen die Abweichungen zwischen den Ist-Zinsausgaben und dem in den Finanzplänen des Bundes eingeplanten Zinsausgaben. Dabei wird der Durchschnitt aus den Finanzplänen der letzten drei Jahre vor dem untersuchten Jahr gebildet, das heißt für die Ist-Werte 2017 wurden die Planwerte für 2017 der in den Jahren 2016, 2015 und 2014 beschlossenen Finanzpläne verwendet (Deutscher Bundestag, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018).¹ Für das Jahr 2018 wurden die Soll-Werte aus dem Jahr 2018 mit den Planwerten der Jahre 2016, 2015 und 2014 verglichen. Dies gilt analog auch für die weiteren Darstellungen, in der diese Vergleichsrechnungen vorgenommen werden. Mit der Verwendung eines mehrjährigen Durchschnitts als Referenz für den geplanten Wert sollen Einflüsse eines einzelnen Jahres relativiert werden.

¹ Die Ergebnisse einer alternativen Vorgehensweise, in der ausschließlich der Finanzplan zwei Jahre vor dem untersuchten Ist-Jahr herangezogen wird, weichen nur geringfügig von den hier präsentierten ab.

Abbildung 2-1: Zinsausgaben des Bundes und Abweichungen zum Finanzplan

In Milliarden Euro pro Jahr, Soll-Werte für 2018



Finanzplan: Durchschnitt der Planwerte für das aktuelle Jahr aus den drei Finanzplänen, die dem Beobachtungsjahr vorausgegangen sind.

Quellen: Deutscher Bundestag, Institut der deutschen Wirtschaft

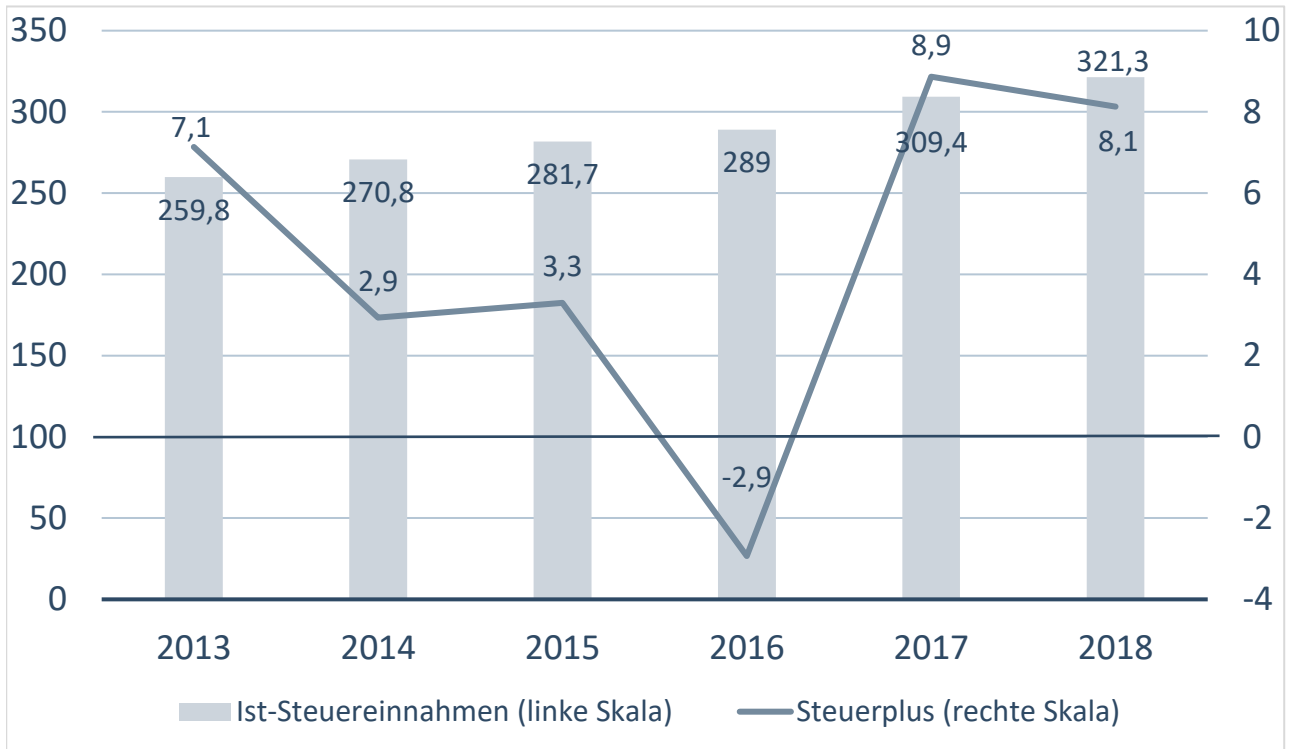
Trotz des leichten Anstiegs der Zinsausgaben im Jahr 2013 fielen diese fast 7 Milliarden Euro geringer aus als ursprünglich geplant. Diese Differenz schaffte zusätzlichen Handlungsspielraum im Bundeshaushalt. Obwohl die Entwicklung der fallenden Zinsausgaben auch in den Finanzplänen Jahr für Jahr angepasst wurde, fielen in den Jahren 2014 bis 2016 die Zinsausgaben wiederum um mindestens 10 Milliarden Euro niedriger aus als geplant. Erst im Jahr 2017 ging die Überschätzung der Zinsausgaben auf 7 Milliarden Euro zurück und wird im Jahr 2018 voraussichtlich bei 8 Milliarden Euro liegen. Das heißt, dass die Schätzungen wieder etwas näher an den tatsächlich realisierten Ausgaben liegen und der sich aus der Zinsentwicklung ergebende Haushaltsspielraum weiter abnehmen sollte. Dies liegt daran, dass das Zinsniveau kaum weiter fallen und die Bundesregierung nicht von weiteren Zinssenkungen überrascht werden kann, höchstens noch von langsamer als geplant ansteigenden Zinsausgaben. In der Summe hat sich in den Jahren 2013 bis 2018 durch die Niedrigzinsphase für den Bund ein zusätzlicher Haushaltsspielraum von rund 55 Milliarden Euro ergeben.

Nicht nur die fallenden Zinsen verschaffen der öffentlichen Hand zusätzliche Optionen. Hinzu kommt eine die Erwartungen übertreffende Entwicklung der Steuereinnahmen. In der Abbildung 2-2 ist die Abweichung der realisierten Steuereinnahmen zu dem wiederum über die letzten drei Finanzpläne gebildeten Durchschnitt aus den Vorjahren als Steuerplus abgetragen. In den Jahren von 2013 bis 2018 haben sich die Steuereinnahmen des Bundes um gut 60 Milliarden

Euro erhöht. Das entspricht pro Jahr im Schnitt knapp 5 Prozent. Insbesondere die Progression der Einkommensteuer hat zu diesem Anstieg beigetragen (Beznoska/Hentze, 2017a).

Abbildung 2-2: Steuereinnahmen des Bundes und Abweichungen zum Finanzplan

In Milliarden Euro pro Jahr, Soll-Werte für 2018



Finanzplan: Durchschnitt der Planwerte für das aktuelle Jahr aus den drei Finanzplänen, die dem Beobachtungsjahr vorausgegangen sind.

Anmerkung: In manchen Finanzplänen – vor allem dem Finanzplan 2015 bis 2019 (Deutscher Bundestag, 2015) – ergeben sich leichte Abweichungen zwischen den Plan-Werten der Steuereinnahmen in der verkürzten Darstellung und denen aus dem Tableau der ausführlichen Ableitung von der Steuerschätzung. In dieser Analyse wurden immer die Werte aus der verkürzten Darstellung übernommen.

Quellen: Deutscher Bundestag, Institut der deutschen Wirtschaft

Grundlage für die geplanten Steuereinnahmen in den Finanzplänen ist die jeweils aktuelle Steuerschätzung des „Arbeitskreises Steuerschätzung“, die je nach beschlossenen Gesetzesänderungen oder besonderen Ereignissen für die Finanzplanung angepasst wird. Für ein Planungsjahr bildet die Steuerschätzung den Ankerpunkt für die Ausgabenplanung, da die Einnahmenseite quasi gesetzt ist und dadurch der voraussichtliche Finanzierungssaldo durch Wahl der Ausgabenhöhe determiniert wird. Allerdings ist die Steuerschätzung auch nicht völlig von politischen Einflüssen isoliert in Deutschland, da Vertreter aus dem Bundesfinanzministerium dem „Arbeitskreis Steuerschätzung“ angehören und die Bundesregierung die Eckdaten wie das erwartete Wirtschaftswachstum vorgibt. Die Auswirkungen dieses Einflusses auf das Ergebnis der Steuerschätzung sind allerdings aus politökonomischer Sicht nicht eindeutig (Jochimsen/Lehmann, 2018).

Tabelle 2-1: Zinsausgaben und Steuern: Abweichungen zwischen Plan und Ist

In Milliarden Euro

Werte für 2017	Ist	Abweichung zum Plan-Wert aus dem Jahr...			
		2016	2015	2014	2013
Zinsausgaben	17,5	-1,8	-4,9	-14,2	-16,6
Steuereinnahmen	309,4	7,6	10,3	8,7	8,9

Werte für 2016	Ist	Abweichung zum Plan-Wert aus dem Jahr...			
		2015	2014	2013	2012
Zinsausgaben	17,5	-6,3	-12,5	-15,0	-23,6
Steuereinnahmen	289,0	-1,0	-3,9	-3,9	0,5

Werte für 2015	Ist	Abweichung zum Plan-Wert aus dem Jahr...			
		2014	2013	2012	2011
Zinsausgaben	21,1	-5,9	-10,2	-16,3	-28,0
Steuereinnahmen	281,7	3,2	2,3	4,4	6,0

Werte für 2014	Ist	Abweichung zum Plan-Wert aus dem Jahr...			
		2013	2012	2011	2010
Zinsausgaben	25,9	-3,1	-8,5	-20,1	-22,1
Steuereinnahmen	270,8	2,1	1,7	5,0	20,5

Werte für 2013	Ist	Abweichung zum Plan-Wert aus dem Jahr...			
		2012	2011	2010	2009
Zinsausgaben	31,3	-0,4	-11,0	-9,2	-20,7
Steuereinnahmen	259,8	0,0	3,4	18,0	19,2

Anmerkung: In manchen Finanzplänen – vor allem dem Finanzplan 2015 bis 2019 (Deutscher Bundestag, 2015) – ergeben sich leichte Abweichungen zwischen den Plan-Werten der Steuereinnahmen in der verkürzten Darstellung und denen aus dem Tableau der ausführlichen Ableitung von der Steuerschätzung. In dieser Analyse wurden immer die Werte aus der verkürzten Darstellung übernommen.

Quellen: Deutscher Bundestag, Institut der deutschen Wirtschaft

Dank der guten wirtschaftlichen Entwicklung übertrafen die Steuereinnahmen die Erwartungen aus den Finanzplänen im Jahr 2013 um gut 7 Milliarden Euro. In den folgenden beiden Jahren betrug dieses Steuerplus jeweils ungefähr 3 Milliarden Euro. Somit berücksichtigte die Steuerschätzung die günstige wirtschaftliche Entwicklung präziser und lag näher am tatsächlich realisierten Aufkommen. Im Jahr 2016 lag das Ist-Aufkommen fast 3 Milliarden Euro unter den Finanzplänen, um anschließend wieder stärker als erwartet anzuziehen. Im Jahr 2017 waren demnach fast 9 Milliarden Euro mehr als geplant verfügbar. Im Jahr 2018 kommen voraussichtlich

8 Milliarden Euro hinzu. Insgesamt beläuft sich das Steuerplus für den Bund in den Jahren 2013 bis 2018 auf mehr als 27 Milliarden Euro. Folglich resultiert der gewonnene Haushaltsspielraum in Höhe von insgesamt 82 Milliarden Euro, der sich gegenüber den vorausgegangenen Planungen ergibt, zu zwei Dritteln aus dem Zinsvorteil und zu einem Drittel aus dem Steuerplus.

Die zeitliche Anpassung der Schätzungen für Zinsausgaben und Steuereinnahmen in den einzelnen Finanzplänen ist in Tabelle 2-1 für die Jahre 2013 bis 2017 zu sehen. Für das Jahr 2017 stammt die früheste Schätzung hierbei aus dem Jahr 2013 (Deutscher Bundestag, 2013) und die späteste aus dem für das Jahr 2016 (Deutscher Bundestag, 2016). Bei den Zinsausgaben ist ein klarer Trend zu erkennen: je größer der Vorlauf in Jahren, desto höher der Unterschied zum Ist-Wert. So lag der im Jahr 2013 prognostizierte Haushaltsansatz für 2017 um knapp 17 Milliarden Euro über dem realisierten Wert im Jahr 2017. Zwei Jahre vorher waren es immerhin noch 5 Milliarden Euro und selbst ein Jahr vorher ging die Bundesregierung noch von 2 Milliarden Euro höheren Zinsausgaben im Jahr 2017 aus, als es in der Realität waren.

Die Schätzungen zu den Steuereinnahmen folgen dagegen keinem einheitlichen Trend. Zwar liegt die Prognose in den meisten Fällen unter den realisierten Einnahmen (2013, 2014, 2015 und 2017), allerdings zeigt sich auch das umgekehrte Bild (2016). Während zumeist die Steuereinnahmen durch größeres Wachstum stärker als erwartet gestiegen sind, dominierten im Jahr 2016 der Effekt der Steuersenkungen und eine Steuerverteilung zwischen den Gebietskörperschaften zulasten des Bundes im Zuge der Flüchtlingshilfe (BMF, 2018, 33).

3 Verwendung des zusätzlichen Haushaltsspielraums

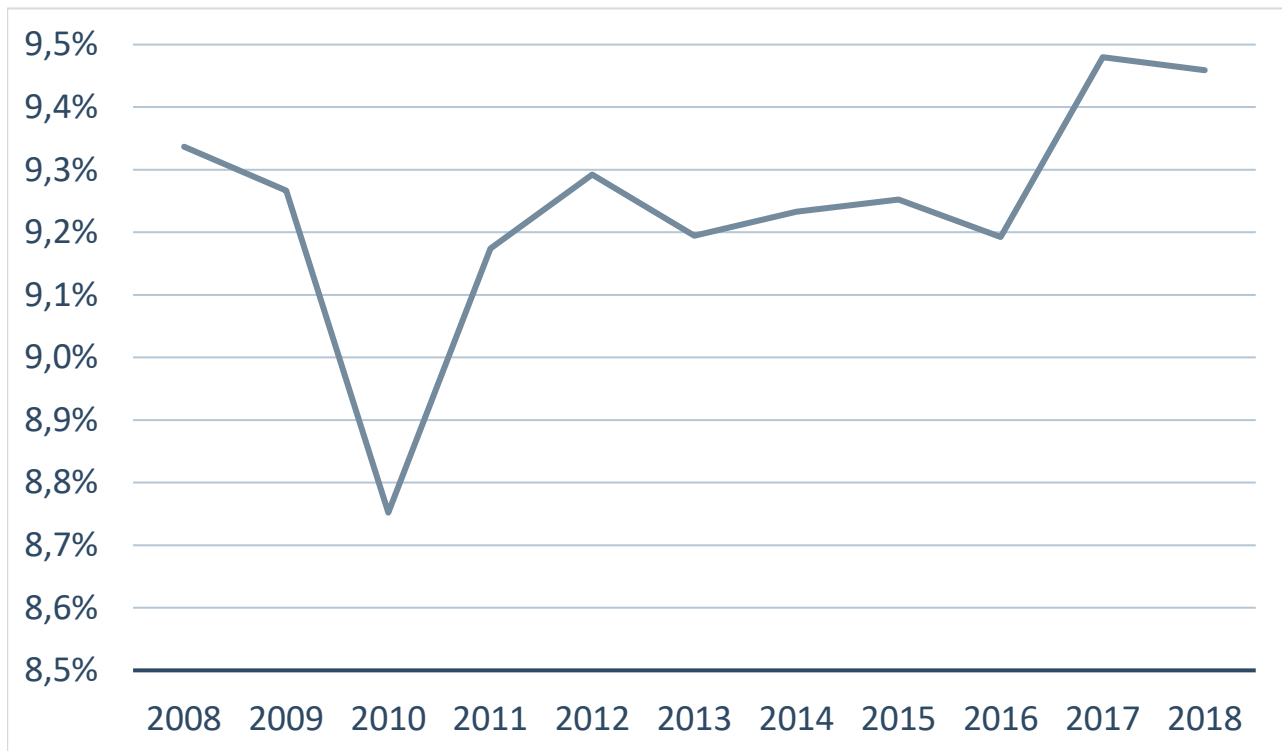
Es stellt sich die Frage, wie der Bund den zusätzlichen Haushaltsspielraum verwendet hat: zur Steuerentlastung, Schuldentilgung oder Ausgabensteigerung. Die Option steuerlicher Entlastungen lässt sich anhand der Steuerquote des Bundes beurteilen. Diese bemisst den Anteil der Steuereinnahmen am Bruttoinlandsprodukt. Eine über die Zeit konstante Steuerquote bedeutet, dass Steuereinnahmen und Wirtschaftskraft mit der gleichen Rate wachsen. Abgesehen vom Einbruch der Steuereinnahmen im Zuge der Finanzkrise liegt die Steuerquote des Bundes seit zehn Jahren bei etwas mehr als 9 Prozent, wobei es im Jahr 2017 zu einem Anstieg um 0,3 Prozentpunkte kam (Abbildung 3-1). Dies entspricht einem Betrag von rund 10 Milliarden Euro. Der Bund hat sich gegenüber Bürgern und Unternehmen folglich besser gestellt, das heißt es kam insgesamt nicht zu einer Steuerentlastung.

Ein Ausgabenplus als weitere Verwendungsmöglichkeit der zusätzlichen Finanzmittel ist dagegen eindeutig festzustellen. Die Ausgaben des Bundes – ohne Zinsausgaben – lagen im betrachteten Zeitraum immer höher als in den Finanzplänen vorgesehen. Dabei wird wieder der Durchschnitt der drei vorherigen Planungsjahre betrachtet. Im Jahr 2013 übertrafen die realisierten Ausgaben die geplanten Ausgaben um knapp 10 Milliarden Euro. Nach einem Rückgang auf gut 3 Milliarden Euro im Folgejahr stieg die Differenz im Jahr 2015 wiederum deutlich an und erreichte im Jahr 2016 ein vorläufiges Hoch von 11,6 Milliarden Euro, das voraussichtlich im Jahr

2018 nochmals deutlich übertroffen werden wird (Abbildung 3-2). Insgesamt ergibt sich von 2013 bis 2018 ein Ausgabenplus gegenüber den Planwerten von rund 67 Milliarden Euro.

Abbildung 3-1: Steuerquote des Bundes

Steuereinnahmen nach der Kassenstatistik als Anteil am Bruttoinlandsprodukt

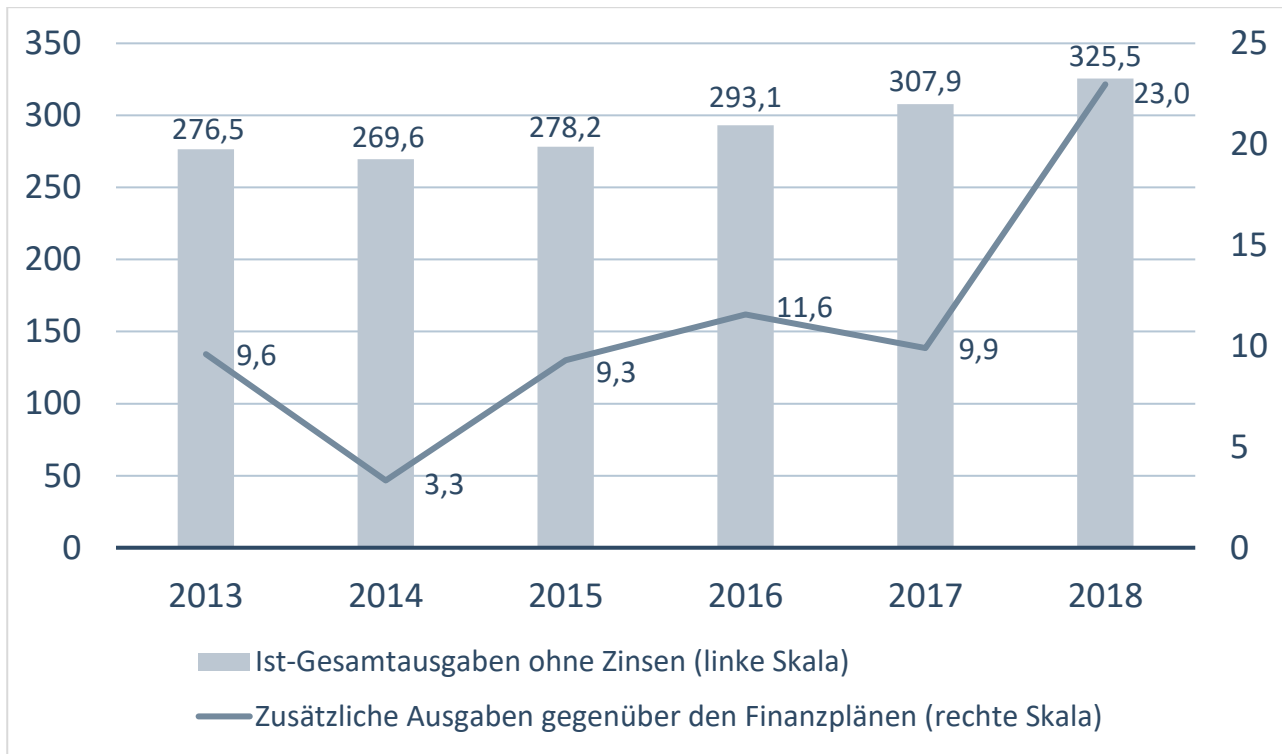


Quellen: BMF, Statistische Ämter der Länder, Institut der deutschen Wirtschaft

Diese Entwicklung der stetig steigenden, zusätzlichen Ausgaben gegenüber den Finanzplänen kann sehr unterschiedliche Ursachen haben. Im Jahr 2014 zeichnete sich beispielsweise bereits durch die gestiegene Flüchtlingsaufnahme ein Mehrbedarf an Aufwendungen für die Unterbringung und Versorgung der Flüchtlinge ab. In den zusätzlichen Ausgaben der Jahre 2015 und 2016 spiegeln sich diese Bedarfe entsprechend wider. Allerdings ist auffällig, dass die erhöhten Ausgaben in ein denkbar günstiges Umfeld aus wegfallenden Zinsausgaben und höheren Einnahmen fiel, was dem Bund den Konsolidierungsdruck an anderer Stelle nahm. Im Jahr 2017, als der zusätzliche Haushaltsspielraum durch sinkende Zinsausgaben langsam zurückging, stiegen die Steuereinnahmen nochmals überraschend deutlich an, was wiederum eine Ausgabenexpansion auf ähnlichem Niveau ermöglichte. Da diese Entwicklung aller Voraussicht nach im Jahr 2018 anhalten wird, sind die Sollzahlen für die Ausgaben im Jahr 2018 – auch im Zuge weiterer Ausgabenversprechen im Koalitionsvertrag zwischen SPD und Union (Hentze et al., 2018) – nochmals kräftig angezogen. Zudem handelt es sich nicht in jedem Fall um sofortige Ausgaben, da teilweise Sondervermögen gebildet werden, aus denen zukünftige Projekte finanziert werden sollen (siehe Abschnitt 4).

Abbildung 3-2: Ausgabenplus durch zusätzlichen Spielraum

In Milliarden Euro pro Jahr, Soll-Werte für 2018



Finanzplan: Durchschnitt der Planwerte für das aktuelle Jahr aus den drei Finanzplänen, die dem Beobachtungsjahr vorausgegangen sind.

Quellen: Deutscher Bundestag, Institut der deutschen Wirtschaft

Ab dem Jahr 2015 konnte trotz der Ausgabensteigerung gegenüber den Planwerten eine Rücklage aufgebaut werden, die sich bis Ende 2017 auf insgesamt 24 Milliarden Euro summiert hat. Der Grund dafür ist, dass der zusätzliche Spielraum aus höheren Steuereinnahmen und geringeren Zinsausgaben in Höhe von 82 Milliarden Euro nicht vollumfänglich für zusätzliche Ausgaben (67 Milliarden Euro) verwendet wurde. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich neben den Steuereinnahmen auch die tatsächlichen sonstigen Einnahmen (Gebühren etc.) des Bundes im Vergleich zu den Planwerten erhöht haben. Insgesamt summieren sich die zusätzlichen sonstigen Einnahmen im Zeitraum von 2013 bis 2018 auf rund 9 Milliarden Euro, wie eine entsprechende Auswertung der Finanzpläne des Bundes zeigt (Tabelle 3-1).

Die Höhe der Rücklage entspricht den Überschüssen der Jahre 2015 bis 2017 (Abbildung 1-1). Die Zuführung zur Rücklage zur Finanzierung der Flüchtlingsaufnahme ist in den Ausgaben in Abbildung 3-2 nicht enthalten. Die Idee einer Rücklage ist es, den Haushalt auf unvorhersehbare Herausforderungen besser einzustellen. In diesem Sinn dient sie zweckgebunden einer späteren Schuldenvermeidung, wenn beispielsweise die Konjunktur einbricht. Die Alternative wäre eine sofortige Schuldentilgung verbunden mit einer späteren (höheren) Schuldenaufnahme. Vor diesem Hintergrund kann der Aufbau der Rücklage als Form des Sparens interpretiert werden und ist langfristig mit einer Schuldentilgung oder dem Verhindern neuer Schulden vergleichbar.

Tabelle 3-1: Herkunft und Verwendung des Haushaltsspielraums

In Milliarden Euro kumuliert für die Jahre 2013 bis 2018

Herkunft des Haushaltsspielraums	In Milliarden Euro	Verwendung des Haushaltsspielraums	In Milliarden Euro
Zinsausgaben	55	Gesamtausgaben ohne Zinsen	67
Steuereinnahmen	27	Rücklage	24
Sonstige Einnahmen	9		
Summe	91		91

Quelle: Deutscher Bundestag, Institut der deutschen Wirtschaft

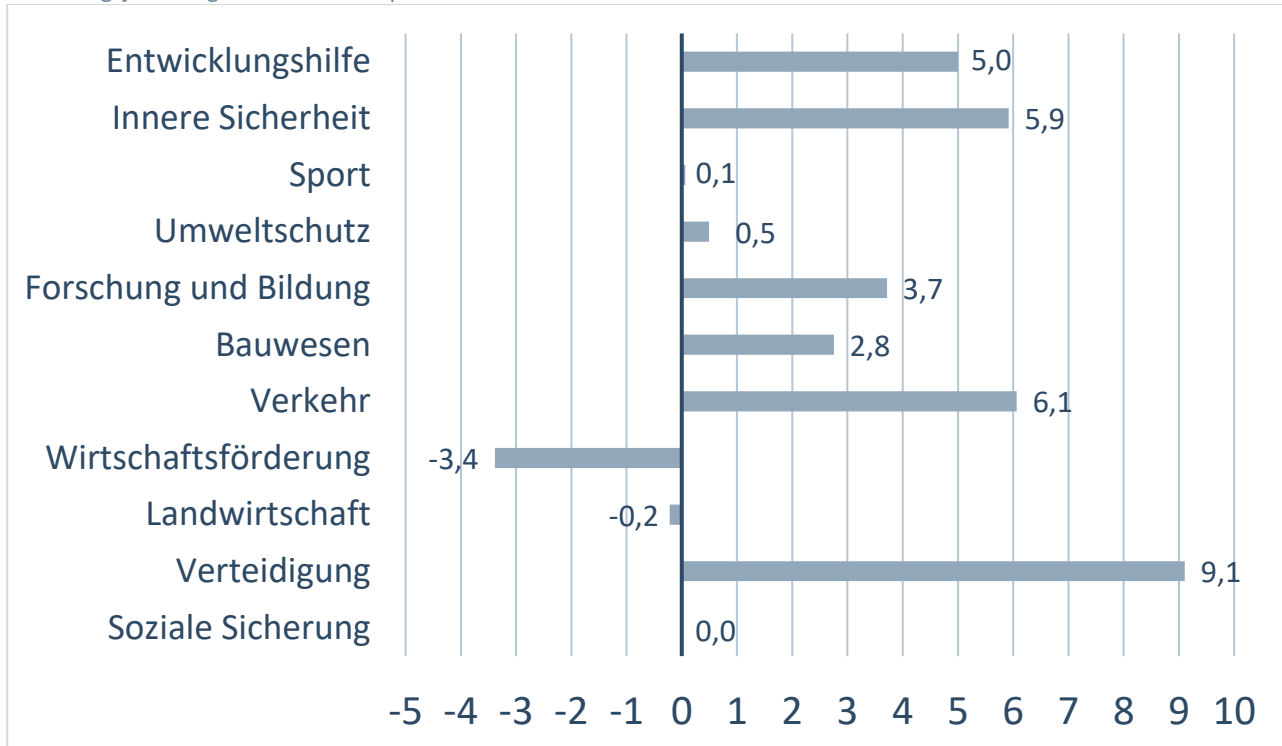
Problematisch wird es allerdings, wenn Rücklagen nicht als Risikopuffer, sondern als allgemeine Finanzmittel betrachtet werden. Im Koalitionsvertrag taxieren CDU/CSU und SPD den „absehbaren finanziellen Spielraum der nächsten vier Jahre“ (CDU/CSU und SPD, 2018, 66) beim Bund auf 46 Milliarden Euro. Dieser Spielraum beinhaltet die vollständige Rücklage von 24 Milliarden Euro. Damit will die Bundesregierung auf die Rücklage zurückgreifen, um allgemeine Vorhaben und Wahlversprechen zu finanzieren. Da die Koalitionäre sich gleichzeitig zum ausgeglichenen Haushalt bekennen, ist davon auszugehen, dass ohne Rücklage weniger neue Ausgabenprojekte vereinbart worden wären, um neue Schulden zu vermeiden. Letztlich handelt es sich bei der Rücklage zur Finanzierung der Flüchtlingsaufnahme um eine zeitlich verschobene Ausgabensteigerung oder eine verkappte Verschuldung. Von einem sparsamen Charakter oder einer Vorsorge für beispielsweise einen überraschenden konjunkturellen Einbruch ist keine Spur. Damit wird der gesamte zusätzliche Haushaltsspielraum für zusätzliche Ausgaben genutzt.

4 Ausgabenplus nach Bereichen

Von dem Gesamtbild ausgehend stellt sich die Frage, welche Bereiche und Ressorts in erster Linie von den zusätzlichen Haushaltsmitteln profitieren. Es zeigt sich, dass die meisten Aufgabenbereiche von den zusätzlichen Haushaltsmitteln profitieren konnten. Ausnahmen sind die Landwirtschaft und die Wirtschaftsförderung (Abbildung 4-1). Nicht berücksichtigt ist dabei der Aufbau von Sondervermögen, zum Beispiel für kommunale Investitionen, für den Ausbau der Kinderbetreuung und für die Beseitigung von Flutschäden. Insbesondere in den Jahren 2013 (7,9 Milliarden Euro), 2015 (5,0 Milliarden Euro) und 2016 (3,3 Milliarden Euro) sah der Bund die Möglichkeiten, mehr Geld in Sondervermögen zu leiten als in den Vorjahren geplant war. Mit diesen Ausgabenposten kann die Bundesregierung Kapital zunächst außerhalb des Haushalts verwahren und zu einem späteren Zeitpunkt einsetzen. Zudem wurde der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) in den Jahren 2013 und 2014 aufgebaut, was in der Finanzplanung nicht vollumfänglich berücksichtigt war.

Abbildung 4-1: Abweichungen zwischen Plan und Ist nach Bereichen

In Milliarden Euro kumuliert für die Jahre 2013 bis 2018 im Vergleich zum Mittelwert der drei vor dem jeweiligen Betrachtungsjahr aufgestellten Finanzplänen

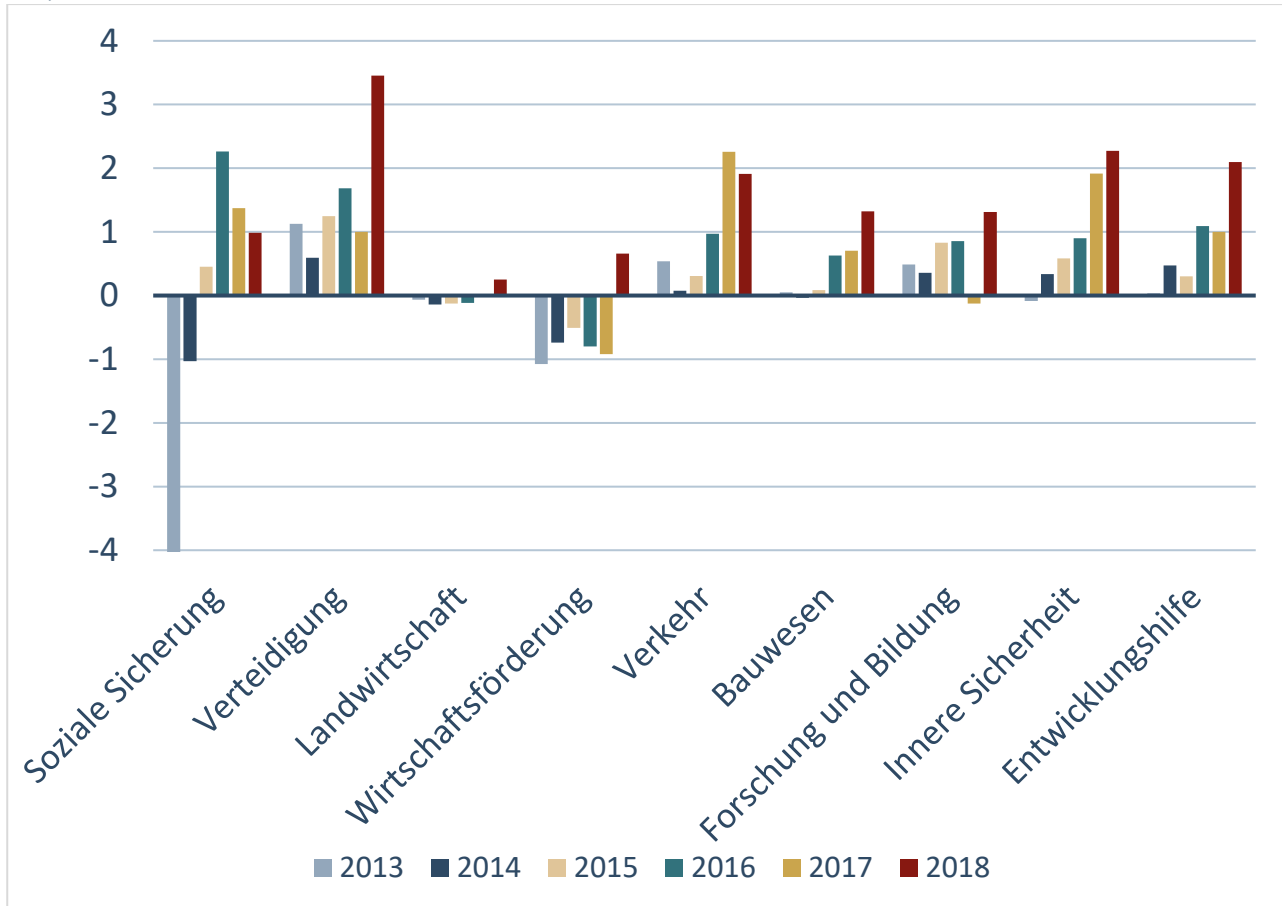


Quellen: Deutscher Bundestag, Institut der deutschen Wirtschaft

Die in Abbildung 4-1 vorgenommene kumulierte Betrachtung von fünf Jahren verdeckt Trends im Zeitverlauf. Die in Abbildung 4-2 dargestellte Entwicklung der Volumen nach Aufgabenbereichen zeigt zunächst, dass die Jahre ab 2015 deutlich expansiver ausgerichtet sind als die Jahre 2013 und 2014 (Beznoska/Hentze, 2018). Davon haben vor allem die Aufgabenbereiche Verteidigung und Verkehr profitiert. Zudem haben nicht zuletzt durch die Flüchtlingsaufnahme die Bereiche innere Sicherheit und Entwicklungshilfe im Laufe der Jahre an Bedeutung gewonnen. Auch der Wohnungsbau hat kontinuierlich mehr zusätzliche Mittel erhalten. Der Bereich soziale Sicherung hat zwar ebenfalls zusätzliche Haushaltsmittel erhalten, in den Jahren 2017 und 2018 allerdings weniger als noch 2016. In den Jahren 2013 und 2014 war der Aufgabenbereich soziale Sicherung maßgeblich für die teilweise Konsolidierung verantwortlich. In Forschung und Bildung ist dagegen im Vergleich zu den Vorjahren verhältnismäßig wenig zusätzliches Geld in den expansiven Haushaltsjahren 2015 bis 2017 geflossen.

Abbildung 4-2: Abweichungen zwischen Plan und Ist nach Bereichen und Jahren

In Milliarden Euro im Vergleich zum Mittelwert der drei vor dem jeweiligen Betrachtungsjahr aufgestellten Finanzplänen, Soll-Werte für 2018



Quellen: Deutscher Bundestag, Institut der deutschen Wirtschaft

Die Gliederung nach Ausgabenbereichen verdeckt wiederum unterschiedliche Entwicklungen einzelner Haushaltsposten innerhalb der Bereiche. Dies lässt sich am Beispiel der sozialen Sicherung zeigen. Bei den Sozialversicherungszweigen als Teil der sozialen Sicherung hat der Bund aufgrund der guten wirtschaftlichen Entwicklung weitgehend weniger ausgegeben als geplant. Der maßgebliche Treiber zusätzlicher Ausgaben in diesem Aufgabenbereich ist der Arbeitsmarkt, zum Beispiel durch verstärkte Eingliederungsmaßnahmen und höhere Beteiligungen an den Kosten für Unterbringung bedürftiger Menschen nach SGB II. Insgesamt hat in den Jahren 2015 bis 2017 kein Haushaltsposten mehr zusätzliche Finanzmittel erhalten als der Arbeitsmarkt, wie eine Aufstellung der Top-5-Bereiche im Zeitverlauf zeigt (Tabelle 4-1). In den Jahren 2013 und 2014 wurden im Bereich der sozialen Sicherung zudem die Ausgaben für Familienpolitik gegenüber den Planansätzen erhöht.

Durchgängig weit oben in der Rangliste stehen die Verteidigungsausgaben, die nicht weiter unterteilt sind. Die Unterteilung des Ausgabenbereichs Verkehr zeigt, dass der Ausbau von Fernstraßen und des Eisenbahnnetzes Eingang in die Liste finden. Für das Bauwesen, gleichbedeutend mit dem Bau von Wohnungen, reicht es lediglich im Jahr 2016 für einen Platz unter den Top 5. Der Bildungsbereich (Hochschulen) taucht nach 2013 nicht mehr in der Liste auf, dafür

gewinnen die nicht weiter unterteilten Bereiche innere Sicherheit und Entwicklungshilfe an Bedeutung.

Tabelle 4-1: Top 5 der Posten mit der größten Abweichung zwischen Plan und Ist

In Milliarden Euro im Vergleich zum Mittelwert der drei vor dem jeweiligen Betrachtungsjahr aufgestellten Finanzplänen

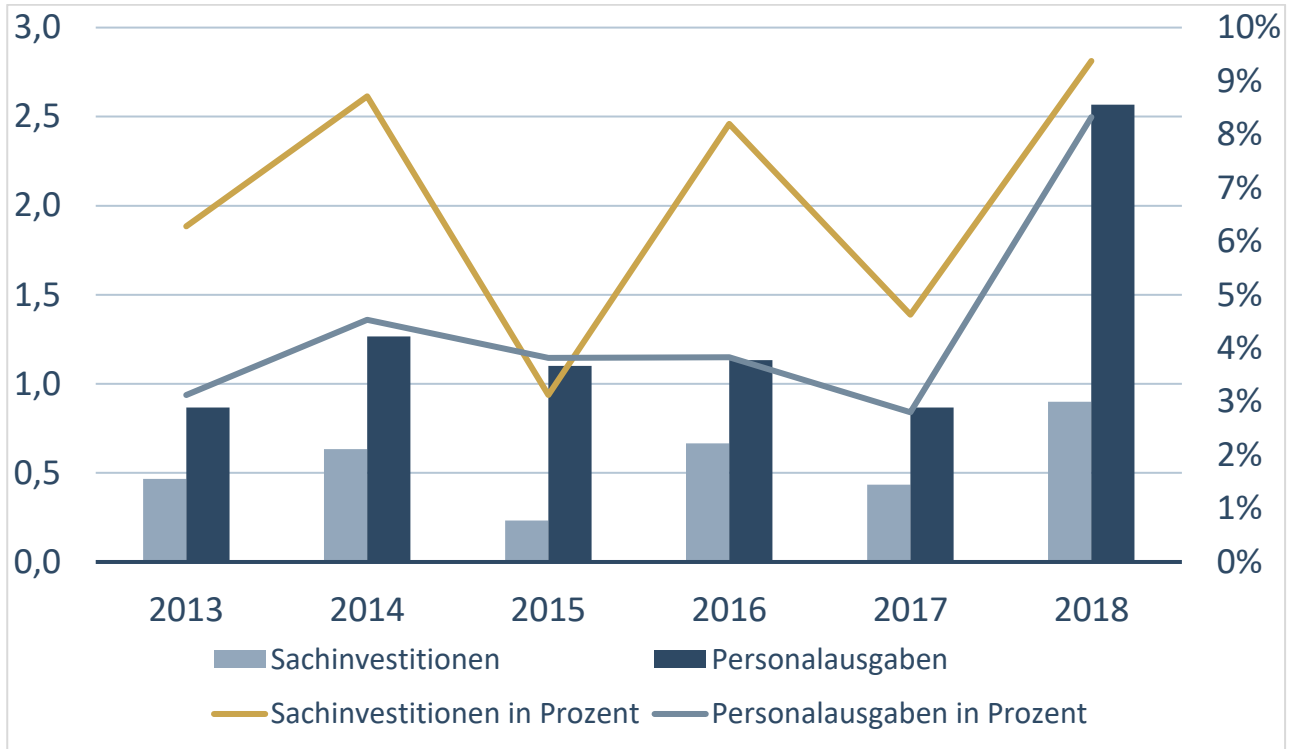
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1.	Verteidigung (1,1)	Fernstraßen (0,7)	Arbeitsmarkt (2,8)	Arbeitsmarkt (2,9)	Arbeitsmarkt (2,9)	Verteidigung (3,5)
2.	Familienpolitik (0,4)	Familienpolitik (0,6)	Verteidigung (1,2)	Verteidigung (1,7)	Eisenbahn (2,0)	Arbeitsmarkt (2,8)
3.	Hochschulen (0,3)	Verteidigung (0,6)	Innere Sicherheit (0,6)	Entwicklungshilfe (1,1)	Innere Sicherheit (1,9)	Innere Sicherheit (1,9)
4.	Versorgungsausgaben (0,3)	Entwicklungshilfe (0,5)	Fernstraßen (0,5)	Innere Sicherheit (0,9)	Verteidigung (1,9)	Entwicklungshilfe (1,9)
5.	Fernstraßen (0,3)	Arbeitsmarkt (0,5)	Regionale Wirtschaftsförderung (0,4)	Bauwesen (0,6)	Entwicklungshilfe (1,0)	Fernstraßen (1,8)

Quellen: Deutscher Bundestag, Institut der deutschen Wirtschaft

Neben einer Auswertung nach Aufgabenbereichen ermöglicht der Finanzplan des Bundes eine Analyse nach Ausgabearten, dazu zählen unter anderem Personal und Sachinvestitionen. Beide Ausgabearten konnten von dem zusätzlichen Spielraum in den vergangenen Jahren profitieren (Abbildung 4-2). In allen Jahren seit 2013 liegt der Ist-Wert oberhalb der Planung. Relativ betrachtet gilt dies zumeist stärker für die Sachinvestitionen als für den Personalaufwand. In absoluten Werten liegen die zusätzlichen Mittel für Personal höher. Insgesamt wurden zusätzliche Sachinvestitionen in Höhe von 3,3 Milliarden Euro umgesetzt – sofern der Soll-Wert für 2018 zutrifft. Bei den Personalausgaben beläuft sich das Plus für den Zeitraum von 2013 bis 2018 auf 7,8 Milliarden Euro.

Abbildung 4-2: Mehrausgaben für Sachinvestitionen und Personal

In Milliarden Euro (linke Skala) und in Prozent im Vergleich zum Mittelwert der drei vor dem jeweiligen Betrachtungsjahr aufgestellten Finanzplänen, Soll-Werte für 2018



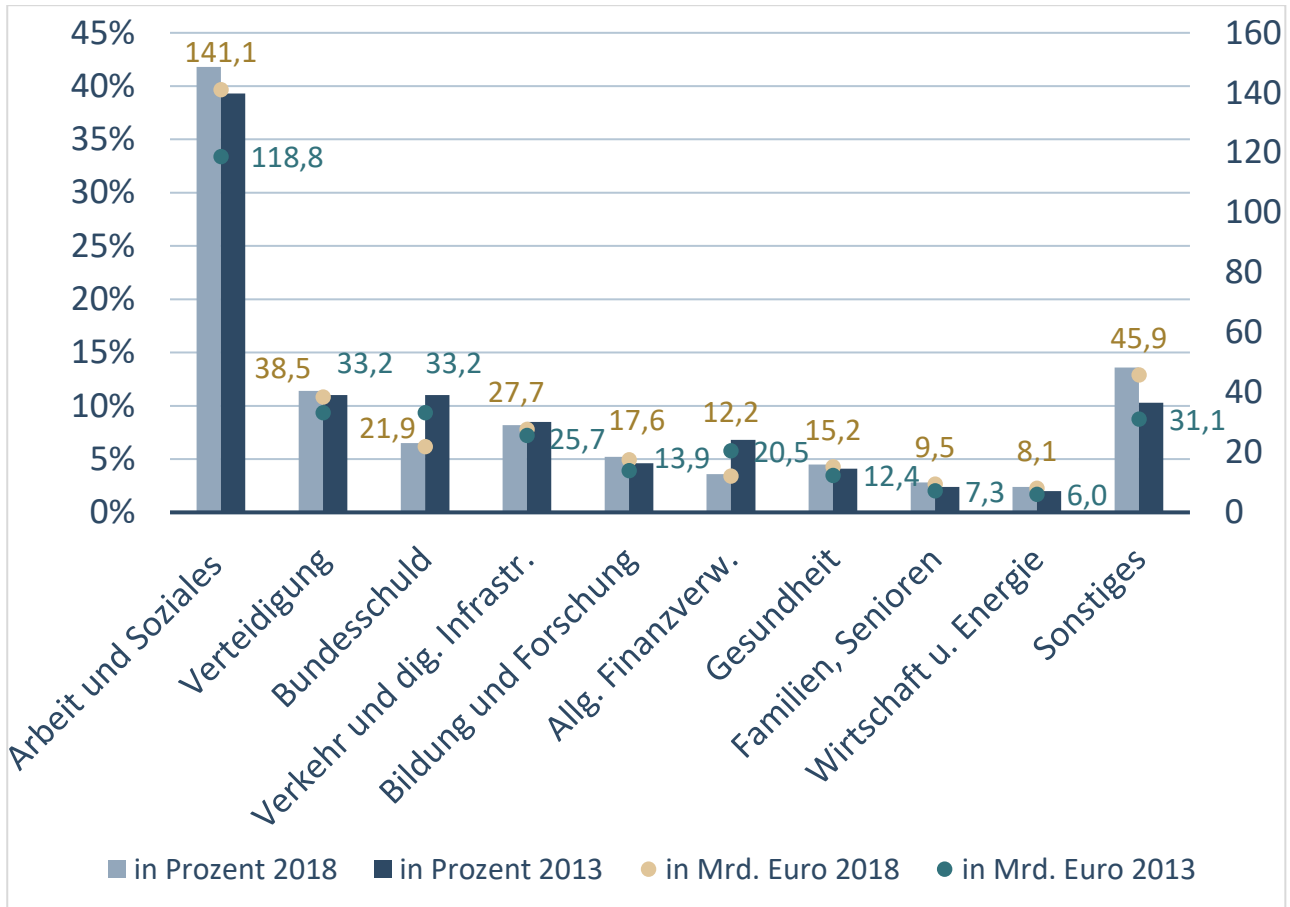
Quellen: Deutscher Bundestag, Institut der deutschen Wirtschaft

Die Ausgabenstruktur des Bundeshaushalts hat sich im Laufe der vergangenen Legislaturperiode nachhaltig verändert, wie eine Aufstellung nach Ministerien zeigt. Im Vergleich zum Jahr 2013 hat vor allem das Ressort Arbeit und Soziales an Gewicht gewonnen. Dank gesunkener Zinsausgaben (erfasst unter „Bundesschuld“) und geringerer Zuweisungen und Zuschüssen („Allgemeine Finanzverwaltung“) blieben Kürzungen in den einzelnen Ressorts aus (Abbildung 4-3). Für Arbeit und Soziales sieht der Bund im Jahr 2018 22 Milliarden Euro mehr vor als noch 2013. Für den Gesundheitsbereich sind es 3 Milliarden Euro, für Familie und Senioren 2 Milliarden Euro. Für Bildung und Forschung sind knapp 4 Milliarden Euro mehr vorgesehen.

Prozentual steigt der Anteil des größten Ressorts Arbeit und Soziales von 39,3 Prozent auf 41,8 Prozent. Der Anteil des Ressorts Verkehr und digitale Infrastruktur ist dagegen von 8,5 Prozent auf 8,2 Prozent gestiegen.

Abbildung 4-3: Bundeshaushalt 2013 und 2018 im Vergleich

Soll-Werte in Milliarden Euro (rechts Skala) und in Prozent des Gesamthaushalts



Quellen: Deutscher Bundestag, Institut der deutschen Wirtschaft

5 Bewertung der Haushaltspolitik

Es ist ein zweifelsfrei positiver Befund, dass der Bund seit dem Jahr 2014 keine zusätzlichen Schulden aufgenommen hat. Dafür war allerdings keine Sparpolitik erforderlich. Vielmehr haben die komfortablen Rahmenbedingungen sämtliche Konsolidierungsanstrengungen ab dem Jahr 2015 zum Erliegen gebracht. Die enorm gesunkenen Zinsausgaben verbunden mit steigenden Steuereinnahmen haben eine kräftige Ausweitung der Ausgaben über fast alle Bereiche hinweg erlaubt. Dies hat auch zur Schaffung und zum Ausbau von Sondervermögen geführt, mit denen der Bund in Zukunft außerhalb des Kernhaushalts bestimmte Ziele erreichen kann. Dazu zählen die Unterstützung kommunaler Investitionen und der Ausbau der Kinderbetreuung.

Trotz der zusätzlichen Ausgaben sind in den Ist-Abrechnungen seit 2015 die Einnahmen stets größer ausgefallen als die Ausgaben. Die Differenz hat der Bund zum Aufbau einer Rücklage zur Finanzierung der Flüchtlingsaufnahme eingesetzt. Die Grundidee der Schaffung von Sondervermögen und Rücklagen ist nicht zu beanstanden. Allerdings widerspricht die Praxis der aktuellen Haushaltspolitik des Bundes der Idee einer Rücklage. Während im Jahr 2015 die Schaffung der

Flüchtlingsrücklage sachgerecht war, verhält sich die Situation heute anders. Die Flüchtlingsausgaben konnten und können aus dem laufenden Haushalt finanziert werden. Allerdings will der Bund laut Koalitionsvertrag die Rücklage für weitere Ausgaben verwenden, anstatt sie zum Beispiel zur Schuldentilgung einzusetzen. Konkret will die Bundesregierung mit den 24 Milliarden Euro Vorhaben finanzieren, die weitestgehend dem Koalitionsvertrag entstammen. Damit verpasst der Bund die Chance, das Geld im Sinne einer nachhaltigen Finanzpolitik zu verwenden, zumal die Rücklage nicht den Sparanstrengungen der Politik, sondern der Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) und dem Wirtschaftsaufschwung zu verdanken sind. Damit handelt es sich um temporäre und nicht um strukturelle Einsparungen, weshalb sich eine Schuldentilgung anbieten würde, sofern der Risikopuffer nicht beibehalten werden soll. Bei einer ausgabeseitigen Verwendung besteht die Gefahr, dass sich das höhere Ausgabenniveau verstetigt, unabhängig von Zins- und Einnahmenentwicklung.

Insgesamt hat es die Bundesregierung in der vergangenen Legislaturperiode verpasst, den Haushalt auf mittlere Sicht zukunftsfest zu machen. Vielmehr hat der Bund jede Gelegenheit ergriffen, zusätzlichen Haushaltsspielraum in neue Ausgaben umzumünzen – wenn auch teilweise zeitlich verzögert. Der im Juli vom Bundeskabinett beschlossene Finanzplan für die Jahre 2018 bis 2022 unterstreicht diesen Befund. Auf einen konjunkturellen Dämpfer oder eine Normalisierung des Zinsniveaus ist der Bundeshaushalt in keiner Weise eingestellt. Gleichzeitig findet kein aktiv gesteuerter Schuldenabbau in Form eines Tilgungsplans statt (Beznoska/Hentze, 2017b). Da der Großteil der zusätzlichen Ausgaben nicht in Investitionen fließt, ist auch nicht mit einer Wachstumsrendite zu rechnen. Der Bund nutzt die äußerst günstigen Rahmenbedingungen nicht, um eine nachhaltige Haushaltspolitik zu verfolgen.

Literatur

BMF – Bundesministerium der Finanzen, 2018, Monatsbericht des BMF Januar 2018, Berlin

BMF, 2013, Bericht des Bundesministeriums der Finanzen über die Kreditaufnahme des Bundes im Jahr 2012, Berlin

CDU/CSU und SPD, 2018, Koalitionsvertrag, Ein neuer Aufbruch für Europa, eine neue Dynamik für Deutschland, ein neuer Zusammenhalt für unser Land, 7.2.2018, Berlin

Beznoska, Martin / Hentze, Tobias, 2018, Ist die schwarze Null zu halten?, in: Junkernheinrich, Martin et al. (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2018, S. 369–380

Beznoska, Martin / Hentze, Tobias, 2017a, Die Einkommensteuer im Zeitverlauf – Belastungswirkungen für verschiedene Haushaltstypen, Kurzexpertise im Auftrag der INSM, Köln

Beznoska, Martin / Hentze, Tobias, 2017b, Ein Tilgungsplan für Deutschlands Staatsschulden zur Begrenzung der Zinslast, Kurzgutachten im Auftrag der INSM, Köln

Deutscher Bundestag, 2009, Finanzplan des Bundes 2009 bis 2013, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache

Deutscher Bundestag, 2010, Finanzplan des Bundes 2010 bis 2014, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache

Deutscher Bundestag, 2011, Finanzplan des Bundes 2011 bis 2015, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache

Deutscher Bundestag, 2012, Finanzplan des Bundes 2012 bis 2016, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache

Deutscher Bundestag, 2013, Finanzplan des Bundes 2013 bis 2017, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache

Deutscher Bundestag, 2014, Finanzplan des Bundes 2014 bis 2018, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache

Deutscher Bundestag, 2015, Finanzplan des Bundes 2015 bis 2019, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache

Deutscher Bundestag, 2016, Finanzplan des Bundes 2016 bis 2020, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache

Deutscher Bundestag, 2017, Finanzplan des Bundes 2017 bis 2021, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache

Deutscher Bundestag, 2018, Finanzplan des Bundes 2018 bis 2022, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache

Hentze, Tobias et al., 2018, Fiskalische Effekte des Koalitionsvertrages 2018, IW-Policy Paper, Nr. 5, Köln

Jochimsen, Beate / Lehmann, Robert, 2018, Beeinflussen Politiker das Ergebnis von nationalen Steuerschätzungen?, in: Wirtschaftsdienst, 98. Jg., Nr. 7, S. 489–493

Abstract

In recent years, the federal budget in Germany has always shown the same picture: Actual interest expenditures for debt were lower than planned by the federal government due to a falling interest rate at the capital market. Simultaneously, tax revenues rose more strongly than assumed due to a solid performance of the German economy. Both developments gave new fiscal scope to the federal government. From 2013 to 2018, additional fiscal expenditures summed to about 82 billion euros, of which two-thirds are attributable to lower interest expenses and one-third to higher tax revenues.