



Bundesrechnungshof • Postfach 12 06 03 • 53048 Bonn

An die
Vorsitzende
des Haushaltsausschusses
des Deutschen Bundestages
Frau Abgeordnete Petra Merkel
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Postadresse
Postfach 12 06 03
53048 Bonn
Hausadresse
Adenauerallee 81
53113 Bonn
Telefon 0228 99 721-0
Telefax 0228 99 721-29 90
Internet
www.bundesrechnungshof.de
E-Mail
poststelle@brh.bund.de

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen, unsere Nachricht vom
12 - 18 15 09

Durchwahl Bonn, den
-1120 04.06.2012

Öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 6. Juni 2012 zu dem Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2012 (Nachtragshaushaltsgesetz 2012)

Ihr Schreiben vom 31. Mai 2012

1 Anlage

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

für die Einladung an den Bundesrechnungshof als Sachverständigen in der öffentlichen Anhörung zu dem Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2012 danken wir Ihnen. Beigefügt übersenden wir Ihnen unsere schriftliche Stellungnahme.

Vertreter des Bundesrechnungshofes in der öffentlichen Anhörung ist Herr Ministerialrat als Mitglied des Bundesrechnungshofes Dieter Hugo.

Mit freundlichen Grüßen


Erb


Hugo

Öffentliche Anhörung

des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages
am 6. Juni 2012 in Berlin

Stellungnahme des Bundesrechnungshofes vom 4. Juni 2012

**zum Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Nachtrags zum
Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2012 (Nachtragshaushaltsgesetz 2012)
(BT-Drs. 17/9040)**

I. Nachtragsentwurf 2012

Der Nachtragsentwurf 2012 sieht ein Ausgabevolumen von 312,7 Mrd. Euro vor gegenüber 306,2 Mrd. Euro im bisherigen Haushaltsplan 2012. Es soll durch Steuereinnahmen von 249,7 Mrd. Euro, sonstige Einnahmen von 28,2 Mrd. Euro und eine Nettokreditaufnahme von 34,8 Mrd. Euro gedeckt werden. Nach dem Ergebnis der Berichterstattergespräche könnte sich die veranschlagte Nettokreditaufnahme auf 32,3 Mrd. Euro verringern. Ursache hierfür sind gegenüber dem Nachtragsentwurf höhere Planungsansätze für die Steuereinnahmen, die nach dem Ergebnis der Steuerschätzung (8. bis 10. Mai 2012) bei 252,3 Mrd. Euro für den Bundeshaushalt 2012 liegen werden.

II. Maßnahmen zur Stützung des Euros

Wesentlicher Anlass für den Nachtragsentwurf 2012 ist die Einzahlung von zwei Jahrest tranchen in Höhe von insgesamt 8,7 Mrd. Euro zur Kapitalzuführung an den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM). Das Stammkapital des ESM beträgt 700 Mrd. Euro, mit dem eine Ausleihkapazität von 500 Mrd. Euro abgedeckt werden soll. Zur Finanzierung des ESM ist eine Kombination aus 80 Mrd. Euro eingezahltem Kapital und 620 Mrd. Euro abrufbarem Kapital vorgesehen. Der finanzielle Gesamtrahmen der deutschen Beteiligung am ESM beträgt 190,0 Mrd. Euro, bestehend aus 21,7 Mrd. Euro einzuzahlendem und 168,3 Mrd. Euro abrufbarem Kapital. Nach der Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Eurozone vom 2. März 2012 sollen die teilnehmenden Staaten - unter Beachtung der einzelstaatlichen parlamentarischen Verfahren - im Jahr 2012 bereits zwei der vorgesehenen fünf Jahrest tranchen leisten. Die haushaltsrechtliche Absicherung der deutschen Beteiligung am ESM ist im Ent-

wurf des ESM-Finanzierungsgesetzes (ESMFinG)¹ geregelt, das sich derzeit in der parlamentarischen Beratung befindet.

Der ESM ist Teil eines Bündels von Maßnahmen zur Stützung des Euros. Die sogenannte Brandmauer zum Schutz der Gemeinschaftswährung soll nach einer politischen Entscheidung der Finanzminister der Eurozone in ihrer Sitzung am 30. März 2012 rund 800 Mrd. Euro umfassen.² Dieser Betrag setzt sich zusammen aus

- den bislang zugesagten Finanzhilfen der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) für Griechenland, Irland und Portugal von insgesamt rund 200 Mrd. Euro,
- dem tatsächlichen Kreditvergabevolumen des ESM von 500 Mrd. Euro,
- den bislang gewährten Hilfen im Rahmen des Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) für Irland und Portugal von 49 Mrd. Euro und
- den bislang ausgezahlten bilateralen Hilfen aus dem ersten Griechenland-Hilfspaket von 53 Mrd. Euro.

Ob und ggf. in welchem Umfang der Bundeshaushalt 2012 aus den bislang eingegangenen Verpflichtungen insbesondere im Zusammenhang mit den Hilfsmaßnahmen für Griechenland in Anspruch genommen wird, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht beurteilt werden.

Der Bundeshaushalt 2012 könnte Ausgaben für Gewährleistungen bis zu 2,3 Mrd. Euro abdecken:

- Im Kapitel 3208 des Haushaltsplans 2012 sind für Entschädigungszahlungen aus inlands- und auslandsbezogenen Gewährleistungen insgesamt 1,5 Mrd. Euro veranschlagt.³
- Des Weiteren stehen für diesen Bereich übertragbare Mittel aus dem Haushaltsjahr 2011 in Höhe von 772 Mio. Euro⁴ als Ausgabereste zur Verfügung.

III. Sondervermögen Energie- und Klimafonds

Das Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“ (EKF) soll ein Liquiditätsdarlehen in der maximal möglichen Höhe von 78 Mio. Euro erhalten. Eine entsprechende Ausgabeermächtigung ist im Nachtragsentwurf 2012 bei Kapitel 6002 Titel 854 01 veranschlagt. Grund hierfür

¹ BT-Drs. 17/9048.

² Presseerklärung des Bundesfinanzministeriums („Die Firewall steht: 800 Mrd. Euro für den Krisenfall“) vom 30. März 2012; HA-Drs. 17/4380.

³ Die einschlägigen Titel 871 01 (inlandsbezogene Gewährleistungen) und 872 01 (auslandsbezogene Gewährleistungen) sind gegenseitig deckungsfähig.

⁴ Haushaltsrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2011, S. 1445 f.

ist, dass der EKF wegen der Preisentwicklung der Emissionshandelszertifikate nach aktueller Schätzung erhebliche Einnahmeausfälle verzeichnen wird.

Der Bundesrechnungshof hat sich zur Errichtung des EKF als Sondervermögen bereits kritisch geäußert.⁵ Sondervermögen stellen eine Ausnahme vom verfassungsrechtlichen Grundsatz der Einheit des Haushalts nach Artikel 110 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz (GG) dar. Beim EKF ist zudem der Grundsatz der Gesamtdeckung nach § 8 Bundeshaushaltsordnung (BHO) eingeschränkt. Um eine Parzellierung des Bundeshaushalts durch Ausweitung einer aufgabenbezogenen Fondswirtschaft zu vermeiden, ist an die Errichtung von Sondervermögen ein strenger Maßstab anzulegen. Bislang ist nicht ersichtlich, dass die Ausgliederung der Haushaltsmittel im vorliegenden Fall zu einer besseren Aufgabenerfüllung und effizienteren Mittelbewirtschaftung geführt hat. Die Finanzierungsprobleme des EKF belegen eher das Gegenteil. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes wäre es für einen transparenten, wirtschaftlichen und koordinierten Mitteleinsatz förderlich, alle Einnahmen und Ausgaben im Bundeshaushalt zu veranschlagen und in der Haushaltsrechnung nachzuweisen.

IV. Nachtragsentwurf 2012 und Schuldenregel

Ab dem Bundeshaushalt 2011 findet die neue verfassungsrechtliche Schuldengrenze nach Artikel 115 Absatz 2 GG Anwendung. Danach ist der Haushalt in konjunkturellen Normallagen grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Für den Bund ist dem Grundsatz eines ausgeglichenen Haushalts bei einem strukturellen Defizit von 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts entsprochen. Nach Artikel 143d Absatz 1 Sätze 5 bis 7 GG i.V.m. § 9 Absatz 2 Artikel 115-Gesetz kann der Bund im Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2015 noch von dieser Vorgabe abweichen. Mit dem Abbau des bestehenden Defizits soll im Haushaltsjahr 2011 begonnen werden (Abbaupfad).

Als Ausgangsbasis für den Abbaupfad legt die Bundesregierung die im Juni 2010 erwartete Neuverschuldung für das Haushaltsjahr 2010 in Höhe von 65,2 Mrd. Euro zugrunde. Demgegenüber hat der Bundesrechnungshof eine Neuberechnung des Ausgangswertes 2010 auf Basis des Ist-Ergebnisses 2010 für die Nettokreditaufnahme (44,0 Mrd. Euro) empfohlen, da dies Wortlaut und Ziel der Norm des Artikels 143d GG eher entsprechen würde.⁶ Die unterschied-

⁵ Feststellungen des Bundesrechnungshofes zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes, in: Bemerkungen 2011 (BT-Drs. 17/7600), Nr. 2.1.1.2.

⁶ Vgl. Feststellungen des Bundesrechnungshofes zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes, in: Bemerkungen 2011 (BT-Drs. 17/7600), Nr. 2.2.2; Stellungnahme des Bundesrechnungshofes vom 16. März 2011 für die öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 21. März 2011, HA-Drs. 17/2946.

lichen Ergebnisse für die zulässige Nettokreditaufnahme ergeben sich aus der nachfolgenden Übersicht.

Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes sowie der Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes

Komponenten zur Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme (Abweichungen grau unterlegt)		Betrag für 2012 (Nachtrags- entwurf) ⁷	Betrag für 2012 (BRH- Berechnung) ⁸
		Mrd. Euro	
1.	Maximal zulässige strukturelle Nettokreditaufnahme (in % des BIP) (Basis 2010: 2,21 %, Abbauschnitt: 0,31 % p.a.)	1,59	
1.	Maximal zulässige strukturelle Nettokreditaufnahme (in % des BIP) (Basis 2010: 1,36 %, Abbauschnitt: 0,17 % p.a.)		1,02
2.	Nominales BIP des der Haushaltsaufstellung vorangegangenen Jahres	2.476,8	2.476,8
3.	Maximal zulässige strukturelle Nettokreditaufnahme (Produkt aus 1. und 2.)	39,4	25,3
4.	Saldo der finanziellen Transaktionen (Differenz aus 4a und 4b.)	-4,9	-4,9
4a	Finanzielle Transaktionen: Einnahmen	6,4	6,4
4b.	Finanzielle Transaktionen: Ausgaben	11,3	11,3
5.	Konjunkturkomponente (Produkt aus (5a. und 5b.) und 5c.)	-6,2	-6,2
5a.	Nominale Produktionslücke	-33,3	-33,3
5b.	Anpassung an tatsächliche wirtschaftliche Entwicklung (erwarteter nominaler BIP-Zuwachs 2012 ggü. 2011 zum Zeitpunkt der Aufstel- lung des Nachtragshaushalts [+ 2,2 %] ggü. jener zum Zeitpunkt der Aufstellung des Haushalts [+ 2,4 %])	-5,5	-5,5
5c.	Budgetsensitivität (ohne Einheit)	0,16	0,16
6.	Abbauverpflichtung aus dem Kontrollkonto	-	-
7.	Zulässige Nettokreditaufnahme (Differenz aus 3. und 4. und 5. und 6.)	55,6	36,4

Ausgehend vom Ist-Ergebnis 2010 der Nettokreditaufnahme ergäbe sich danach mit 36,4 Mrd. Euro ein deutlich niedrigerer Betrag für die Obergrenze der Neuverschuldung im Bundeshaushalt 2012, als im Nachtragsentwurf ausgewiesen ist.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte die strukturelle Konsolidierung des Bundeshaushalts weiter als vordringliche Aufgabe vorangetrieben werden. Zwar wird auch in der Alternativberechnung die Kreditobergrenze durch den Nachtragsentwurf 2012 mit 1,6 Mrd.

⁷ Nachtragsentwurf 2012, Teil II.

⁸ Vgl. dazu: Feststellungen des Bundesrechnungshofes zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes, in: Bemerkungen 2011 (BT-Drs. 17/7600), Tabelle 2.2.

Euro unterschritten⁹, jedoch sind die Höhe der Neuverschuldung und des Schuldenstands weiterhin mit Sorge zu betrachten. Die haushalterischen Spielräume bleiben ungeachtet der höheren Defizitgrenzen des Artikels 143d GG begrenzt. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Zahlungen zur Kapitalzuführung an den ESM zwar als finanzielle Transaktionen im Sinne von § 3 Artikel 115-Gesetz das strukturelle Defizit nicht erhöhen. Allerdings erhöhen sich hierdurch die Nettokreditaufnahme und der Schuldenstand mit der Folge, dass die strukturellen Belastungen des Bundeshaushalts durch höhere Zinsausgaben in den kommenden Haushaltsjahren steigen. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Bundesrechnungshof, die derzeit noch günstigen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu nutzen, um den Defizitabbau stärker voranzutreiben. Eine konsequente Umsetzung des im Zukunftspaket 2010 angelegten Konsolidierungsvolumens (s. V.) könnte hierzu beitragen.

V. Nachtragsentwurf 2012 und Zukunftspaket 2010

Mit den im Juni 2010 beschlossenen Konsolidierungsmaßnahmen (Zukunftspaket) sollte der Bundeshaushalt in den Jahren 2011 bis 2014 um insgesamt 81,5 Mrd. Euro entlastet werden.¹⁰ Eine Reihe der im Zukunftspaket enthaltenen Maßnahmen ist im Rahmen der Aufstellung des Haushalts 2011¹¹ umgesetzt worden. Allerdings haben Teile des Pakets nicht den vorgesehenen Konsolidierungsumfang erreicht (wie die Kernbrennstoffsteuer) oder sind bislang nicht realisiert worden (wie die Finanzmarkttransaktionssteuer und die Einsparungen im Einzelplan 14 vor allem im Zusammenhang mit der Strukturreform der Bundeswehr).

Diese nicht umgesetzten strukturellen Konsolidierungsmaßnahmen des Zukunftspakets werden zwar durch die konjunkturbedingt höher ausfallenden Steuereinnahmen¹² sowie die gegenwärtigen Entlastungen bei den Zinsausgaben sowie bei den Ausgaben zur finanziellen Unterstützung der sozialen Sicherungssysteme kompensiert. Allerdings wäre es aus finanzwirtschaftlicher Sicht sinnvoll, am Konsolidierungsvolumen des Zukunftspakets ohne Abstriche festzuhalten. Der Bundeshaushalt erhielte somit einen Sicherheitspuffer bei der Nettokreditaufnahme, der ihn in die Lage versetzen würde, auf finanzwirtschaftliche Herausforderungen - z. B. im Hinblick auf die Staatsschuldenkrise in der Eurozone und eine mögliche Eintrübung der Konjunktur – unter Beachtung der Schuldengrenze und der europäischen Stabilitätsverpflichtungen angemessen zu reagieren.

⁹ Nach dem Ergebnis der Berichterstattergespräche fällt die Unterschreitung um 2,5 Mrd. Euro höher aus.

¹⁰ Vgl. dazu: Feststellungen des Bundesrechnungshofes zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes, in: Bemerkungen 2010 (BT-Drs. 17/3650), Nr. 2.2.3.

¹¹ Vor allem durch das Haushaltsbegleitgesetz 2011, BGBl. I 2010 S. 1885 – 1899.

¹² Im Finanzplan 2010 bis 2014 waren Steuereinnahmen für das Jahr 2012 von 232,8 Mrd. Euro vorgesehen.