

Ist die Einheit des Budgets noch gewahrt?

Michael Hüther / Thomas Obst, 08.10.2021

Der Bund hat Rücklagen von mehr als 100 Milliarden Euro in diversen Sondervermögen gebildet. Dieser Wildwuchs ist nach Haushaltsgrundsätzen zu kritisieren. Ein rechtlich selbständiger Investitionsfonds kann allerdings eine effektive Alternative zur Finanzierung des Strukturwandels darstellen.

Die **fiskalischen Versprechungen im Bundestagswahlkampf 2021** bewegen sich im Geflecht der Schuldenbremse zwischen Wunsch und Wirklichkeit. Selbst wenn dringende Infrastrukturprojekte zur Modernisierung des Staates, für die Bewältigung des Klimawandels und der digitalen Transformation außen vorgelassen werden, ergibt sich ein milliardenschweres Steuerloch von bis zu 263 Milliarden Euro bis 2025 (Diermeier et al. 2021). Zudem müssen die fällig werdenden Tilgungszahlungen für die Corona-bedingte Neuverschuldung der Jahre 2020 bis 2022 geleistet werden; wollte man die gesamtstaatlichen Coronaschulden in 20 Jahren tilgen, entspräche das 24 Mrd. Euro p.a. (Beznoska et al., 2021). Einige Ökonomen sehen die Option, eine Übergangsphase der Schuldenbremse durch eine Entnahme von Rücklagen aus den Sondervermögen zu ermöglichen (Feld et al., 2021). So resultieren, ohne die strukturelle Verschuldung gegen die Schuldenbremse auszuweiten, Finanzierungsspielräume.

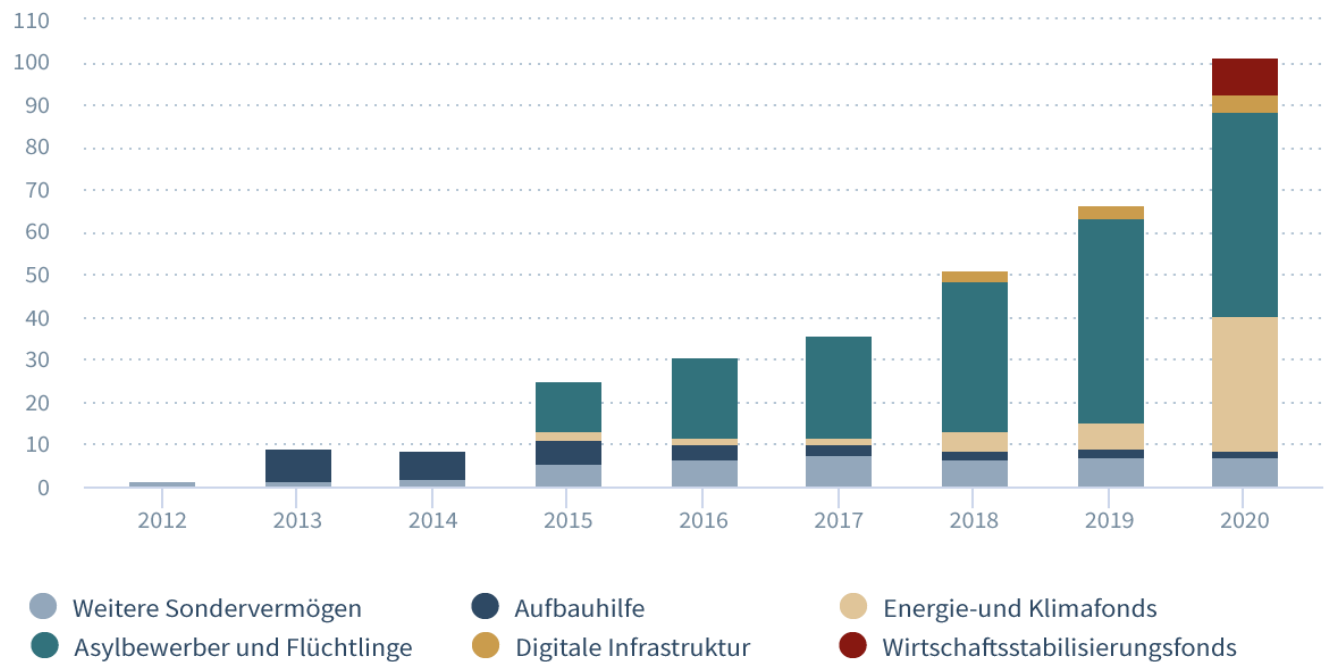
Im Zuge der Wiedervereinigung hatte der Bund die Möglichkeit von Nebenhaushalten extensiv genutzt,

zum Beispiel der Erblastentilgungsfonds mit 177,7 Milliarden Euro (Reischmann, 2014). Die bis 2009 gültige grundgesetzliche Schuldenregel sah eine Ausnahme für Extrahaushalte vor, somit bestand der Anreiz für Bund und Länder sich über Nebenhaushalte zu verschulden. Aus diesem Grund wurde das mit der Schuldenbremse geändert.

Bei **Sondervermögen des Bundes** handelt es sich um abgesonderte Teile des Bundesvermögens, die durch Gesetz errichtet und zur Erfüllung einzelner Aufgaben des Bundes bestimmt sind. Soweit Sie einer Ermächtigung zur eigenen Kreditaufnahme (Finanzmarktstabilisierungsfonds (FMS), Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF), Investitions- und Tilgungsfonds (ITF), Restrukturierungsfonds (RFS)) verfügen, ist diese im Rahmen der 2009 in Kraft getretenen Schuldenregel des Artikels 115 Grundgesetz bei der strukturellen Neuverschuldung mit zu berücksichtigen. Bei den anderen Sondervermögen (Energie und Klimafonds (EKF), Aufbauhilfefonds, Sondervermögen für Digitale Infrastruktur, die Rücklage für Asylbewerber und Flüchtlinge) erfolgt die Finanzierung über Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt oder andere Einnahmen. Die Abbildung zeigt die Jahresendbestände (Zuführung zum Sondervermögen bereinigt um die kassenwirksamen Auszahlungen) einzelner Sonderhaushalte. Im Jahr 2020 verfügte der Bund über 24 verschiedene Sondervermögen, die ihm rechtlich und wirtschaftlich zuzuordnen sind.

Relevante Sondervermögen des Bundes

Jahresendbestände in Milliarden Euro, 2012-2020



Laut **Haushaltsrechnung des Bundes** zur Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme wurden im Jahr 2020 27,7 Milliarden Euro den Sondervermögen hinzugefügt (BMF, 2021). Davon sind 25,3 Milliarden Euro allein in den EKF, das zentrale Instrument der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030, geflossen; bislang sind allerdings nur etwas mehr als 5 Milliarden von den für 2020 budgetierten 8,4 Milliarden Euro verwendet worden. Somit lag der Mittelabfluss auch im Jahr 2020 deutlich unter den Mittelansätzen. Zur Begründung wird auf die begrenzte Absorptionfähigkeit der Länder und Kommunen sowie der mobilisierbaren Baukapazitäten verwiesen. Die Asyl-Rücklage wurde seit 2015 kontinuierlich gefüllt und steht bei insgesamt 48,2 Mrd. Euro. Sie soll aber in den Jahren 2023 und 2024 wieder vollständig abgebaut werden, nachdem die Zweckbindung im ersten Nachtragshaushalt 2020 aufgehoben wurde (Feld et al., 2021). Im Finanzplan ist somit kein zusätzlicher Finanzierungsspielraum gegeben.

Analog dem FMS aus der Finanzkrise 2008 hat die Bundesregierung im März 2020 das Sondervermögen WSF gegründet, um den wirtschaftlichen Folgen der Corona Pandemie durch Kapitalbeteiligungen entgegenzu-

wirken. Die im WSF getroffenen Stabilisierungsmaßnahmen umfassen etwa 8,7 Milliarden Euro. Weitere Sondervermögen umfassen den Kommunalinvestitionsförderungsfonds oder den Kinderbetreuungsausbau, welche 2020 insgesamt 7,4 Milliarden betragen. So wurden insgesamt **Rücklagen von mehr als 100 Milliarden Euro** in diversen Sondervermögen des Bundes mit unterschiedlichen Zweckbindungen zwischen 2012 und 2020 gebildet. Das entspricht allein im Jahr 2021 rund 33 Prozent der im Finanzplan bereits eingeplanten Ausgaben des Bundes.

Sondervermögen wurden zum einen eingerichtet, um große strukturelle Anpassungen finanziell zu unterstützen, zum anderen um krisenbedingte Wirtschaftseinbrüche schnellstmöglich abzufedern. Besonders im Zuge der Wiedervereinigung, im Nachgang der Finanzkrise und mit Ausbruch der Corona Pandemie stieg die Anzahl der Sondervermögen. Es ist zu prüfen, inwiefern diese vielfältigen Sondervermögen noch dem **Grundsatz der Einheit und Vollständigkeit** entsprechen (Artikel 110 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz) und die Transparenz des öffentlichen Finanzgebarens beeinträchtigen. Im Prinzip stellen sie eine Ausnahme dar (Reischmann,

2014). Der Bundesrechnungshof (2020) konstatiert dazu:

„Bei der Einrichtung und Aufrechterhaltung von Sondervermögen ist ein strenger Maßstab anzulegen. Bei den in den letzten Jahren neu eingerichteten Sondervermögen sah der Bundesrechnungshof die Voraussetzungen dafür oft als nicht erfüllt an. Er hat u. a. Verstöße gegen die Haushaltsgrundsätze der Einheit und Klarheit moniert. Hauptgrund der Errichtung einiger Sondervermögen war, die Ausgaben „buchmäßig“ nach vorne zu ziehen. Damit ergibt sich ein Verstoß gegen das Jährlichkeitsprinzip und den Grundsatz der Fälligkeit... Die Ausgaben dieser Sondervermögen gehören in den Kernhaushalt des Bundes und nicht in ein Sondervermögen.“

Die Auslagerung teilautonomer Sondervermögen verzerrt wichtige Haushaltskennziffern wie die Zins-Steuer-Quote oder die Investitionsquote (Esser, 1999). Das Gesamtdeckungsprinzip wird durch die Ausgliederung bestimmter Sondervermögen außerdem erschwert. Somit kann eine ständige Überprüfung der Prioritäten, wie Einsparpotenziale bei Subventionen oder Konsumausgaben des Staates, im Bundeshaushalt unterminiert werden (Esser, 1999). Dabei ist die Gesamthöhe der Sondervermögen entscheidend, ab einem gewissen Punkt ist die Gleichwertigkeit der Staatszwecke in Frage gestellt.

Sondervermögen sollten nur dann errichtet werden, wenn Sie zur Wahrnehmung sachlich und zeitlich definierter spezifischer Aufgaben notwendig sind. Diese Position überzeugt nicht (Bundesrechnungshof, 2020). Die mehrfachen **Anforderungen im Strukturwandel** lassen sich nicht in Jahresringen abarbeiten. Denn es bedarf für den notwendigen Kapazitätsausbau der Privatwirtschaft verlässliche Signale; und die ergeben sich glaubwürdig nur bei einem mittelfristig verlässlich etablierten Finanzrahmen. Dem Gedanken folgt der Vorschlag eines auf zehn Jahre angelegten **Investitionsfonds des Bundes** mit Kreditermächtigung in eigener Rechtsperson. Darin liegt auch eine Selbstbindung des Staates für die Erfüllung der infrastrukturellen Voraussetzungen des großen Strukturwandels, eine Jahrhundertaufgabe.

Kritiker des Investitionsfonds (Feld et al., 2021) argumentieren, dass unabhängig von der rechtlichen

Umsetzbarkeit Schattenhaushalte aus den genannten Gründen problematisch sind. Es könnte politische Anreize geben, weitere Ausgaben auszulagern und die Schuldenbremse dadurch auszuhebeln. Gleichzeitig wird ohne Bedenken die Glättung der Entwicklung des Budgets durch Entnahmen aus den in Sondervermögen vorhandenen Rücklagen empfohlen (Feld et al., 2021). Richtig ist ohne Zweifel, dass der Wildwuchs der Sondervermögen problematisch ist; und auch, dass diese als versteckte Spardosen genutzt werden. Das spricht aber nicht gegen die bewusste Nutzung bei grundlegenden Aufgaben über mehrere Jahre und dadurch klarer Zwecksetzung. Dafür kann ein Sonderhaushalt erhöhte Transparenz über Mittelzuführung und Mittelabruf schaffen; er kann sinnvoll sein, wenn dadurch die zu finanzierenden Aufgaben nachweisbar verlässlich und effizient zu erfüllen sind (Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit). Ein allfälliges Umsetzungsversagen wird sichtbar und verschafft dem Parlament zusätzliche Überwachungsoptionen. Zentral ist allerdings die eindeutige Zwecksetzung und die Vermeidung von Spardoseneffekten. Unter diesen Gesichtspunkten stellt der Investitionsfonds eine sinnvolle Alternative zu dem Wildwuchs der Sondervermögen dar.

Literatur

Beznoska et al. 2021, Simulationsrechnungen zur Schuldenstandquote, IW-Policy Paper 7, Köln

Bundesministerium der Finanzen, 2021, Haushaltsrechnung des Bundes 2020, Band 1, Berlin

Bundesrechnungshof, 2020, Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2019, Bonn

Diermeier et al., 2021, Wunsch und Wirklichkeit, IW-Report 33, Köln

Esser, Clemens, 1999, Zur Einbeziehung einiger Sondervermögen in den Bundeshaushalt, Institut Finanzen und Steuern e.V., IFSt-Schrift 371, Bonn

Feld, Lars P. et al., 2021, Von der Corona-bedingten Schuldenaufnahme zur Wiedereinhaltung der Schuldenbremse, Universität Freiburg

Reischmann, Markus, 2014, Staatsverschuldung in Extrahaushalten, Ifo Working Paper 175, München