

Bundeshaushalt 2025

Zweifel am Regierungsentwurf

Als „quantifiziertes Regierungsprogramm“ (Fritz Neumark) hat die Vorlage des Entwurfs des Bundeshaushaltsplans eine wichtige Informationsfunktion. Der sogenannte Regierungsentwurf beinhaltet Festlegungen über Programme und Maßnahmen, eine Finanzplanung für die kommenden Jahre und liefert zentrale Eckwerte für die Vorausschätzung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Wenn alle Ausgaben festgelegt und die zur Deckung erforderlichen Einnahmen ausgewiesen werden, kann das Gesamtbild des Budgets eine wichtige Signalwirkung entfalten und Erwartungen stabilisieren. Letzteres dürfte derzeit von besonderer Bedeutung sein, weil die wirtschaftspolitische Unsicherheit in Deutschland massiv gestiegen ist. Eine Maßgröße hierfür ist der Economic Policy Uncertainty (EPU) Index, den die Federal Reserve Bank of St. Louis monatlich veröffentlicht. Er liegt gerade für Deutschland seit Jahren erheblich über dem im Jahr 2019 ermittelten Wert und hat sich auch nach Abflauen der Energiekrise nicht wesentlich verringert. Wichtiger Treiber ist nicht zuletzt die Fiskalpolitik, die durch Schlüsselbegriffe wie „Haushalt“, „Ausgaben“ und „Haushaltsdefizit“ im EPU Index erfasst wird.

Als die Bundesregierung im Juli den Haushaltsentwurf beschlossen hatte, wurde daher vielfach mit Erleichterung reagiert. Mit einzelnen Anpassungen wurde der Entwurf nun dem Bundestag zugeleitet. Das Ergebnis ist ernüchternd. Die geplanten Ausgaben gehen erheblich über die veranschlagten Einnahmen hinaus, und der formale Budgetausgleich gelingt nur mit einer ganzen Batterie von globalen Minderausgaben (GMA), mit unrealistischer Unterveranschlagung von wichtigen Ausgabepositionen und einer Überveranschlagung von Einnahmen. Auch liegt die geplante Nettokreditaufnahme von 51,3 Mrd. Euro nicht zweifelsfrei unter der verfassungsmäßigen Schuldengrenze. Mit 488,6 Mrd. Euro liegen die Ausgaben um 36,8 Mrd. Euro höher als in der bisherigen Finanzplanung, die bereits vorsah, die Verschuldungsmöglichkeiten der Schuldenbremse voll zu nutzen. Da die wirtschaftliche Entwicklung mittlerweile schwächer verläuft, als im vergangenen Jahr unterstellt, und die Schätzungen für die Steuereinnahmen nach unten revidiert wurden, wäre ein geringfügiger Anstieg der Ausgaben (+1,4 Mrd. Euro) wegen der Anpassung der Konjunkturkomponente mit den verfassungsrechtlichen Grenzen der Verschuldung kompatibel.

© Der/die Autor:in 2024. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die höheren Ausgaben auch verschiedene finanzielle Transaktionen umfassen, die die Grenze der zulässigen Nettokreditaufnahme erweitern. Die Berücksichtigung solcher Transaktionen zielt darauf, die Regelung zur Schuldenbremse an die aus den europäischen Fiskalregeln geltenden Abgrenzungen weitestmöglich anzunähern. Nach den hier einschlägigen Regeln ist eine Zuführung von Kapital zu einem öffentlichen Unternehmen nur dann als finanzielle Transaktion zu werten, wenn das Nettovermögen unverändert bleibt (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2024). Unter die im Haushaltsentwurf vermerkten finanziellen Transaktionen fallen 12,4 Mrd. Euro für ein Darlehen an die Stiftung Generationenkapital. Diese Einstufung ist nachvollziehbar. Der Ausweitung der Neuverschuldung steht schließlich eine Ausweitung von Finanzanlagen gegenüber. Die Nettovermögensposition ist unberührt.

Weiterhin zählt die Bundesregierung Kapitalzuführungen an die Deutsche Bahn AG in einem Umfang von 13,4 Mrd. Euro zu den finanziellen Transaktionen. Diese Einstufung ist problematisch. Denn den der Deutschen Bahn AG zufließenden Beträgen stehen eben keine entsprechenden Vermögenspositionen gegenüber. Die Bundesregierung zählt diese Kapitalzuführungen in ihrem aktuellen Finanzbericht vielmehr zu den Ausgaben für Investitionen in die Infrastruktur der Bundesschienenwege. Insoweit als die ursprünglich geplanten Baukostenzuschüsse durch Zuführung von Eigenkapital und Fremdkapital ersetzt werden, könnte hier ein verdeckter Zuschuss vorliegen. Dann würde die veranschlagte Steigerung der Nettokreditaufnahme aber über die verfassungsmäßige Regelgrenze hinausgehen.

Tatsächlich ist die Nettokreditaufnahme bereits höher als ausgewiesen. Im Entwurf des Bundeshaushalts 2025 wird noch immer die zusammen mit dem Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 geänderte Verbuchung von Defiziten in den Sondervermögen angewendet. Auf diese Weise sollen in diesen Extrahaushalten Schulden aufgenommen werden können, ohne dass dies auf die maximal zulässige Nettokreditaufnahme angerechnet wird. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss vom 15. November 2023 allerdings festgestellt, dass im Hinblick auf die Schuldenbremse eine Einheit von Kernhaushalt und unselbständigen Sondervermögen gilt. Die Defizite sind demnach in dem Jahr anzurechnen, in dem die Ausgaben kassenwirksam sind, und zählen daher grundsätzlich zur Nettokreditaufnahme des Bundes.

Angesichts der deutlichen Konkretisierung der Regelungen zur Schuldenbremse durch das Bundesverfassungsgericht ist zudem überraschend, dass der Entwurf zum

Bundeshaushalt 2025 vorsieht, im Rahmen der Notlage im Zusammenhang mit der Energiekrise vom Gesetzgeber eingeräumte und ungenutzte Kreditmittel der Extrahaushalte zur Finanzierung des Bundeshaushalts heranzuziehen. Denn wie das erwähnte Urteil des Bundesverfassungsgerichts klargestellt hat, dürfen Restmittel nicht überjährig als reguläre Einnahmen des Bundeshaushalts verwendet werden. Dies betrifft insbesondere einen Betrag von 2,9 Mrd. Euro aus der Abwicklung des Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) Energie. Gemessen an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wäre eine solche Zweckentfremdung der Restmittel des WSF Energie ein klarer Verstoß gegen die Regelungen des Grundgesetzes. Die Bundesregierung selbst hatte eine solche Zweckentfremdung bei der Einrichtung des WSF Energie zudem explizit ausgeschlossen.

Der Entwurf für den Bundeshaushalt 2025 und für die diversen Extrahaushalte (Sondervermögen) beinhaltet zudem erhebliche Globalpositionen, die weit über das übliche Maß hinausgehen. Allein im Bundeshaushalt sind GMA von 25,1 Mrd. Euro vorgesehen. Hiervon sind 12 Mrd. Euro völlig unspezifiziert. Dieser Ansatz überschreitet die üblichen „Bodensatz-GMA“ deutlich, die aus einem normalen Haushaltsvollzug gerechtfertigt wird, was auch der Bundesfinanzminister bei der Vorstellung des Haushaltsentwurfs eingeräumt hat. Es kommt hinzu, dass bereits in vielen Einzelplänen erhebliche Ressort-GMA angesetzt sind, was die Fragwürdigkeit des großen unspezifischen Wertes noch verstärkt.

Unter den veranschlagten Berichtigungspositionen finden sich auch GMA im Zusammenhang mit der Bundesschuld. Der größte Betrag entfällt auf das Gesetzesvorhaben „Periodengerechte Veranschlagung der Zinsausgaben“. Hier soll die Praxis der Berücksichtigung von Agien und Disagien bei den Zinsausgaben in eine periodengerechte Verbuchung abgeändert werden. Nach der vorgesehenen neuen Buchungspraxis werden solche Ausgabeaufschläge oder -abschläge bei der Emission von Wertpapieren nicht mehr vollständig im Ausgabejahr bei den Zinsausgaben abgesetzt bzw. hinzuaddiert, wie es der kameralen Buchung entspräche; sie sollen vielmehr periodengerecht zu den Kuponterminen abgerechnet werden. Auch wenn nicht von der Hand zu weisen ist, dass dieser Schritt sicherlich gerade jetzt erfolgt, weil sich dadurch im Bundeshaushalt 2025 erhebliche Entlastungen ergeben, setzt die Bundesregierung hier dennoch gut fundierte Empfehlungen von unabhängiger, wissenschaftlicher Seite um (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2021). Die erwarteten erheblichen Minderungen 2025 von 7,3 Mrd. Euro sind dabei nachvollziehbar und letztlich als Beleg für den mangelhaften Periodenbezug der alten Regelung zu werten.

Problematisch ist demgegenüber der Ansatz von globalen Mehreinnahmen im Zusammenhang mit der Wachstumsinitiative der Bundesregierung. Das ist für sich genommen schon ein ungewöhnlicher Vorgang. Die Folgenabschätzung erfolgt in der Regel bei der Vorlage eines Gesetzentwurfs im Bundeskabinett – dies steht hier aber in weiten Teilen noch aus. Tatsächlich ist im Regierungsentwurf eine sehr hohe globale Mehreinnahme von 14,3 Mrd. Euro veranschlagt. Ein erheblicher Teil beinhaltet, dass die Abführungen an die EU im kommenden Jahr nach Einschätzung der Bundesregierung niedriger ausfallen werden als noch in der Steuerschätzung im Mai vermerkt. Entsprechend würden sich Steuereinnahmen nach den Abführungen an die EU erhöhen. Nach Angaben des Bundesfinanzministeriums sollen aber rund 6 Mrd. Euro des Betrags die erwarteten Mehreinnahmen durch positive Wachstumseffekte der Maßnahmen abbilden. Dabei rechnet die Bundesregierung wohl mit einem halben Prozentpunkt an Wirtschaftsleistung im nächsten Jahr. Geht man von einer Aufkommenselastizität der Steuereinnahmen nahe 1 aus, und berücksichtigt man, dass die Steuerquote des Bundes bei rund 9 % liegt, würde ein zusätzlicher Prozentpunkt an Wirtschaftsleistung im Jahr 2025 indes lediglich einen Zuwachs der Steuereinnahmen des Bundes um rund 4 Mrd. Euro erbringen. Bei einem halben Prozentpunkt Zuwachs ergäben sich überschlagsmäßig Mehreinnahmen für den Bund im Jahr 2025 von lediglich 2 Mrd. Euro. Zudem müsste möglicherweise die Konjunkturkomponente verringert werden.

An anderer Stelle sind erhebliche Positionen ohne Begründung deutlich verringert worden. So sieht der zeitgleich vorgelegte Nachtragshaushalt 2024 einen Anstieg der Ausgaben im Zusammenhang mit dem Bürgergeld um 3,2 Mrd. Euro auf einen Wert von 29,7 Mrd. Euro vor. Der Entwurf für den Bundeshaushalt 2025 setzt allerdings nur 25 Mrd. Euro an. Wo Einsparungen in Höhe von fast 5 Mrd. Euro herrühren sollen, ist völlig offen, zumal die Ausgaben derzeit offenbar aus dem Ruder laufen.

Mit dem Entwurf des Haushaltsplans ist es der Bundesregierung nicht gelungen, ihre Politik intern so abzustimmen, dass die rechtlichen Vorgaben verfassungsrechtlich zweifelsfrei eingehalten werden. Es wäre zur Stabilisierung der Erwartungen wichtig, dass die Regierungsfaktionen hier im Herbst noch nachlegen. Dies würde einen wichtigen Beitrag dazu leisten, die hohe wirtschaftspolitische Unsicherheit zu verringern und die Glaubwürdigkeit der Haushaltspolitik zu stärken. Denn klar ist: Eine nachhaltige und für alle Akteure verlässliche Haushaltspolitik kann nur innerhalb der Regeln der Verfassung betrieben werden.

Prof. Dr. Thiess Büttner
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg