

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Peter Boehringer, Marcus Bühl, Dr. Michael Ependiller, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD – Drucksache 20/12211 –

Konsolidierungsbestrebungen für den Bundeshaushalt 2025

Vorbemerkung der Fragesteller

Presseberichten zufolge gibt es zur Konsolidierung des Bundeshaushalts eine Vielzahl an Möglichkeiten, die auf „reiner Haushaltstechnik“ beruhen und somit die vorhandenen Sparzwänge abmildern könnten (www.welt.de/wirtschaft/plus252316662/Bundeshaushalt-Es-gibt-es-noch-heimliche-Reserven.html). Aus den Reihen der Bundesregierung sei von einem „unteren zweistelligen Milliardenbetrag“ die Rede. Insbesondere wird dabei die Möglichkeit diskutiert, das Kontrollkonto der Schuldenbremse zur Haushaltskonsolidierung zu nutzen.

1. Wie hat sich der Stand des Kontrollkontos seit Einführung der Schuldenbremse entwickelt (bitte die einzelnen Jahresscheiben auflisten und kurz erläutern)?

Der Stand des Kontrollkontos der Schuldenbremse am Jahresende und die jährliche Veränderung sind der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen. Die zulässige Höchstgrenze für die Nettokreditaufnahme wurde im Vollzug in allen Jahren eingehalten oder unterschritten.

Nach dem Ende der Übergangsfrist gemäß Artikel 143d des Grundgesetzes wurde gemäß § 9 Absatz 3 des Artikel 115-Gesetzes der kumulierte Saldo des Kontrollkontos am 31. Dezember 2015 gelöscht.

Jährliche Veränderung und Bestand des Kontrollkontos (+ Unterschreitungen bzw. – Überschreitungen der zulässigen Höchstgrenze durch die tatsächliche Nettokreditaufnahme)

Jahr	Veränderung	Kumulierter Stand am Jahresende
	in Mio. Euro	
2011	25 136	25 136
2012	30 740	55 876
2013	22 287	78 163
2014	34 922	113 085

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 6. August 2024 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Jahr	Veränderung	Kumulierter Stand am Jahresende
	in Mio. Euro	
2015	18 367	0
2016	9 953	9 953
2017	9 263	19 216
2018	14 346	33 562
2019	14 133	47 695
2020	0	47 695
2021	0	47 695
2022	0	47 695
2023 (vorläufig)	1 544	49 239

Differenzen durch Rundung möglich

- Wie haben sich die Zuführungen zu bzw. Entnahmen aus der allgemeinen Rücklage (ehemals Asyl-Rücklage) des Bundes im selben Zeitraum entwickelt und wie die Zuführungen und Entnahmen der Rücklage im Kapitel 14 05 (bitte die einzelnen Jahresscheiben auflisten und kurz erläutern)?

Die Zuführungen an und die Entnahmen aus der allgemeinen Rücklage (ehemals Asyl-Rücklage) sind nachfolgender Tabelle zu entnehmen. Die Zuführung an die Rücklage erfolgte in den Jahren 2014 bis 2018 über Kapitel 6002 Titel 919 01 (Zuführungen an Rücklage zur Finanzierung von Belastungen im Zusammenhang mit der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen). Die Entnahme aus der Rücklage erfolgt seit 2023 bei Kapitel 6002 Titel 359 01 (Entnahmen aus der Rücklage).

	Zuführung an die Rücklage	Entnahme der Rücklage
	in Mio. Euro	
Ist 2014	12 145	0
Ist 2015	6 548	0
Ist 2016	5 284	0
Ist 2017	11 206	0
Ist 2018	13 048	0
Ist 2019	0	0
Ist 2020	0	0
Ist 2021	0	0
Ist 2022	0	0
Ist 2023	0	37 543
Soll 2024	0	10 166

In die Rücklage zu Kapitel 1405 Titel 919 01 wurden Ende des Jahres 2019 500 Mio. Euro übertragen. Die Rücklage wurde im Jahr 2022 durch eine Entnahme von 500 Mio. Euro aufgelöst.

3. In welchem Umfang kam es bei den in den Fragen 1 und 2 genannten Buchungen zu Überschneidungen in dem Sinne, dass Unterschreitungen des Haushaltssolls, die in die Rücklagen gebucht wurden, zugleich eine Unterschreitung der maximal zulässigen Nettokreditaufnahme (NKA) bedeuteten und somit sowohl in den Rücklagen als auch im Kontrollkonto verbucht wurden (bitte die einzelnen Jahresscheiben auflisten und kurz erläutern)?

Unterschreitet die tatsächliche Nettokreditaufnahme (NKA) die zulässige Höchstgrenze, kommt es zu einer Positivbuchung (Entlastung) auf dem Kontrollkonto. Die tatsächliche NKA wird auf Basis des Finanzierungssaldos ermittelt, wobei u. a. die Rücklagenbewegungen berücksichtigt werden: Eine Zuführung zur allgemeinen Rücklage wirkt wie eine Ausgabe und erhöht die tatsächliche NKA. Analog wirkt eine Entnahme aus einer Rücklage wie eine Entnahme, die die tatsächliche NKA mindert. Nach der Erfassung der Rücklagenbewegungen wird die tatsächliche NKA ermittelt. Wenn die tatsächliche NKA die zulässige NKA unterschreitet, erfolgt eine Positivbuchung (Entlastung) auf dem Kontrollkonto in der betragslichen Höhe der Unterschreitung. Im Fall einer Überschreitung der zulässigen NKA erfolgt eine Negativbuchung (Belastung) auf dem Kontrollkonto.

4. Welche Wirkung hat umgekehrt eine Entnahme aus der allgemeinen Rücklage oder Rücklage im Kapitel 14 05 auf das Kontrollkonto (etwaige Asymmetrien bitte erläutern)?

Analog zur Antwort zu Frage 3 wirkt eine Entnahme aus den in der Fragestellung genannten Rücklagen wie eine Einnahme. Damit verringert sich c. p. die tatsächliche NKA mit entsprechender Auswirkung auf die Differenz zur maximal zulässigen NKA. Dies schlägt sich entsprechend entlastend auf dem Kontrollkonto nieder.

5. Ist die Bundesregierung nach wie vor der Auffassung, dass ein positiver Saldo auf dem Kontrollkonto kein Guthaben zur Erweiterung des Kreditspielraums in späteren Jahren darstellt (vgl. Antwort zu Frage 2 auf Bundestagsdrucksache 19/16466)?

Das Kontrollkonto steht nicht als ein Konto für die Haushaltswirtschaft des Bundes zur Verfügung, sondern ist fiktiv; es wird kein Geld angesammelt. Das Kontrollkonto dient dazu, die Einhaltung der Schuldenbremse im Vollzug zu dokumentieren. Unterschreitet die tatsächliche NKA die zulässige Höchstgrenze, kommt es zu einer Positivbuchung (Entlastung) auf dem Kontrollkonto, im umgekehrten Fall zu einer Negativbuchung (Belastung) in Höhe der Differenz. Die jährlichen Belastungen bzw. Entlastungen des Kontrollkontos werden saldiert und über die Jahre kumuliert. Das Kontrollkonto stellt damit ein virtuelles „Gedächtnis“ dar. Daher ist ein positiver Saldo kein reales Guthaben, das in zukünftigen Haushaltsjahren als Erweiterung des Kreditspielraums genutzt werden kann. Es eröffnet mithin keine Haushaltsspielräume in späteren Jahren.

6. Trifft es zu, dass gemäß Artikel 115-Gesetz (www.gesetze-im-internet.de/g_115/BJNR270400009.html) etwaige Überschreitungen der zulässigen NKA, die auf dem Kontrollkonto verbucht würden, mit den dort kumuliert angefallenen Salden verrechnet würden und erst dann zu einer Abbauverpflichtung gemäß Artikel 115-Gesetz führen, wenn der kumulierte Gesamtsaldo einen gewissen Wert unterschreitet?

Das Artikel 115-Gesetz gibt das Verfahren bei Überschreitungen der zulässigen NKA vor. Wenn ein negativer kumulierter Saldo der Buchungen des Kontrollkontos einen negativen Schwellenwert von 1,5 Prozent des BIP überschreitet (Artikel 115 Absatz 2 Satz 4 GG), entsteht unmittelbarer haushaltspolitischer Handlungsbedarf. Die Überschreitung des Schwellenwerts muss nach grundgesetzlichen Vorgaben zurückgeführt werden. Nach der einfachgesetzlichen Ausführungsbestimmung (Artikel 115-Gesetz § 7 Absatz 3) beginnt die Rückführungsverpflichtung bereits, wenn der kumulierte negative Saldo auf dem Kontrollkonto einen Schwellenwert von 1 Prozent des BIP übersteigt. So soll die unzulässige Überschreitung des kumulierten negativen Saldos auf dem Kontrollkonto von 1,5 Prozent des BIP von vornherein verhindert werden. Um die Abbauverpflichtung möglichst konjunkturunschädlich zu gestalten, sieht das Artikel 115-Gesetz § 7 Absatz 3 vor, dass der Abbau nur bei positiver Veränderung der Produktionslücke erfolgen soll und die Abbauschritte nicht höher als 0,35 Prozent des BIP sein dürfen.

Wird von der Ausnahmeregelung des Artikels 115 Absatz 2 Satz 6 GG Gebrauch gemacht, so ist der auf dem Kontrollkonto zu buchende Betrag um die aufgrund des entsprechenden Beschlusses des Deutschen Bundestages erhöhte NKA zu bereinigen. Das heißt, die Kreditaufnahme aufgrund der Ausnahmeregelung wird nicht auf dem Kontrollkonto erfasst. Stattdessen wird sie aufgrund eines Tilgungsplanes binnen eines angemessenen Zeitraumes zurückgeführt (Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 GG).

7. Wenn die Frage 6 bejaht wurde, wie steht eine solche Praxis mit den Vorgaben der Schuldenbremse im Einklang, weil doch (nach Auffassung der Fragesteller unter Missachtung der Prinzipien von Jährigkeit und Jährlichkeit) die Haushaltsüberschreitungen der Vorjahre (und mithin die Überschreitung der maximal zulässigen NKA) durch zunächst Zuführungen und später Entnahmen aus der allgemeinen Rücklage bereits überjährig zur Kreditaufnahme genutzt wurden?

Es wird auf die Antwort zu Frage 3 verwiesen. Darüber hinaus unterliegt das Kontrollkonto nicht den Prinzipien der Jährigkeit und Jährlichkeit, da es sich um einen Kontrollmechanismus außerhalb der Haushaltswirtschaft handelt.

8. Wenn Frage 6 bejaht wurde, trifft es zu, dass (nach Auffassung der Fragesteller evtl. unter Missachtung des Haushaltsgrundsatzes der Haushaltswahrheit) zu niedrig vorgenommene Titelveranschlagungen, die zu Überschreitungen im Haushaltsvollzug führen, für den Haushalt des Bundes auch in den Folgejahren keinerlei Konsequenzen haben und keinerlei Kreditrestriktionen auslösen, solange der kumulierte Saldo auf dem Kontrollkonto einen bestimmten Wert nicht unterschreitet, und stellen bei einem solchen Vorgehen die kumulierten Salden des Kontrollkontos indirekt nicht doch ein Guthaben zur Kreditaufnahme in späteren Jahren dar?

Eine bewusst zu niedrig vorgenommene Veranschlagung von Ausgaben, für die eine Finanzierung nicht gesichert ist, würde eine Missachtung der Haushaltsgrundsätze der Fälligkeit, der Haushaltsklarheit und der Haushaltswahrheit dar-

stellen. Außerdem würde ein solches Vorgehen eine bewusste Umgehung der Schuldenbremse bedeuten.

9. Wie kann nach Auffassung der Bundesregierung sichergestellt werden, dass eine Praxis der Unterveranschlagung angesichts des Konsolidierungsbedarfs im Bundeshaushalt nicht platzgreift, und läge gegebenenfalls überhaupt ein rechtmäßiges Haushaltsaufstellungsverfahren vor?
10. Kann die Bundesregierung garantieren, dass es im Regierungsentwurf eines Bundeshaushalts nicht zu Unterveranschlagungen bei Titeln kommt, die rechtsverbindliche Zahlungen der Bundesregierung abbilden?

Die Fragen 9 und 10 werden gemeinsam beantwortet.

Das Haushaltsaufstellungsverfahren ist an die Grundsätze der Vollständigkeit und der Fälligkeit gebunden. Nach § 11 Absatz 2 BHO enthält der Haushaltsplan alle im Haushaltsjahr zu erwartenden Einnahmen, voraussichtlich zu leistenden Ausgaben und voraussichtlich benötigten Verpflichtungsermächtigungen. Die zu veranschlagenden Einnahmen und Ausgaben sind für die Aufstellung des Haushaltsplans möglichst genau zu errechnen oder zu schätzen; sie dürfen bewusst weder zu hoch noch zu niedrig veranschlagt werden.

11. Trifft es zu, wie in dem in der Vorbemerkung der Fragesteller angeführten Pressebericht behauptet, dass die Bundesregierung das Verfahren oder die Formel zur Berechnung der Konjunkturkomponente bereits geändert hat, wenn ja, mit welcher Verordnung, und was beinhaltet diese Änderung?
 - a) Mit welchen zusätzlichen Kreditspielräumen rechnet die Bundesregierung aufgrund dieser Änderung im kommenden Jahr sowie bei einem etwaigen Nachtragshaushalt im laufenden Jahr?
 - b) Mit welchen Veränderungen der Kreditspielräume rechnet die Bundesregierung aufgrund dieser Änderung in den Jahren danach, und bleibt die Symmetrie der Konjunkturkomponente bezüglich negativer und positiver Output-Lücken auch nach der Änderung gewahrt?

Die Fragen 11 bis 11b werden gemeinsam beantwortet.

Die Intention der Konjunkturbereinigung der Schuldenbremse nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 3 des Grundgesetzes (GG) ist die symmetrische Berücksichtigung von konjunkturellen Auswirkungen auf den Bundeshaushalt, sodass dieser mit der Konjunktur „atmen“ kann. Die Ermittlung der Konjunkturkomponente erfolgt dabei gemäß den gesetzlichen und untergesetzlichen Bestimmungen in Übereinstimmung mit dem im Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes angewandten Konjunkturbereinigungsverfahren.

Die nationale Schuldenbremse sieht gemäß Artikel 115-Gesetz § 5 Absatz 4 einen gesetzlichen Evaluierungsauftrag vor, der im Koalitionsvertrag zur aktuellen Legislaturperiode explizit aufgegriffen wird. Das BMWK und BMF setzen diesen Evaluierungsauftrag für das Konjunkturbereinigungsverfahren der Schuldenbremse des Bundes entsprechend der Zuständigkeiten gemeinsam um. Im Rahmen dieses Vorhabens wurde im Sommer 2022 ein wissenschaftlich gestützter Beteiligungsprozess gestartet.

Als ein Ergebnis des Evaluationsprozesses für den Teilbereich der Potenzialschätzung haben sich das BMWK und BMF gemeinsam mit dem Bundeskanzleramt auf zwei Anpassungen auf technischer Ebene verständigt (Aktualisierung der Annahmen zur Entwicklung der Bevölkerung im Projektionszeitraum

im Rahmen der amtlichen Bevölkerungsvorausberechnungen; Überprüfung und Auswahl der statistisch-ökonomischen univariaten Zeitreihenfortschreibungsmodelle auf Basis wissenschaftlich einschlägiger statistischer Gütekriterien). Die Potenzialschätzung erfolgt weiterhin gemäß der gesetzlichen Bestimmung in Übereinstimmung mit der gemeinsamen EU-Methode.

Durch die technischen Anpassungen werden angesichts der methodisch bedingten Schätzunsicherheit aktuell verfügbare Informationen bei der Potenzialschätzung im Rahmen der gesetzlich festgelegten gemeinsamen EU-Methode noch besser genutzt. Dies haben auch Expertinnen und Experten aus der Wissenschaft, u. a. dem Wissenschaftlichen Beirat beim BMF, als positiv und gerechtfertigt bewertet. Die beiden technischen Anpassungen wurden mit der Frühjahrsprojektion 2024 der Bundesregierung umgesetzt und sind bspw. in den BMWK Schlaglichtern der Wirtschaftspolitik, Ausgabe Mai 2024 (siehe www.bmwk.de/Redaktion/DE/Schlaglichter-der-Wirtschaftspolitik/2024/05/03-wirtschaftliche-erholung-zeichnet-sich-ab.html), näher erläutert. Eine Quantifizierung der Auswirkungen der beiden technischen Anpassungen auf die Konjunkturkomponente auf Basis der Frühjahrsprojektion 2024 ist aufgrund anderer Einflussgrößen auf die Schätzung, wie beispielsweise Datenrevisionen, nicht exakt möglich und liegt entsprechend nicht vor. Eine grundlegende Änderung des gesetzlich und untergesetzlich festgelegten Verfahrens oder der Berechnungsformel zur Ermittlung der Konjunkturkomponente ist mit den beiden technischen Anpassungen nicht verbunden. Das Verfahren zur Konjunkturbereinigung folgt insofern weiterhin dem eingangs erwähnten Symmetrieprinzip. Darüber hinaus gab es in der Frühjahrsprojektion 2024 der Bundesregierung keine weiteren Anpassungen methodischer Art bei der Konjunkturbereinigung.

