

Zur Angemessenheit der Globalen Minderausgaben in der jüngsten Haushaltseinigung der Bundesregierung

Jens Boysen – Hogrefe

In der Einigung der Ampel-Koalition vom Juli war vorgesehen, Kredite an die Autobahn GmbH als finanzielle Transaktionen zu werten, so dass diese die für die Schuldenbremse relevante Nettokreditaufnahme nicht belasten würden. Hierzu gab es haushaltsrechtliche Bedenken von Seiten des Bundesfinanzministeriums, so dass in der aktuellen Einigung der entsprechende Betrag durch eine Anhebung der Globalen Minderausgaben (GMA) ausgeglichen wird. Generell werden GMA genutzt, wenn davon auszugehen ist, dass nicht alle der im Haushalt bewilligten Mittel im Vollzug auch tatsächlich abfließen werden, um so eine realistischere Vorausschau für die tatsächlichen Ausgaben zu geben.

In der aktuellen Einigung wird die sogenannte „Bodensatz-GMA“ von zuvor geplanten 8 auf nun 12 Mrd. Euro erhöht. Die „Bodensatz-GMA“ ist keinem Einzelplan zugeordnet; neben ihr finden sich auch GMA in den Einzelplänen der jeweiligen Ministerien. Die Frage stellt sich, wie hoch realistische GMA sind und wie sich die aktuelle Bodensatz-GMA von 12 Mrd. Euro bzw. die Summe der saldierten GMA einschließlich der Einzelpläne der Ministerien von rund 25 Mrd. Euro im Haushaltsplan 2025 dazu verhalten. Zunächst ist hier zu berücksichtigen, dass von den 25 Mrd. Euro GMA etwa 7,3 Mrd. Euro einen Sonderfall darstellen, da diese eingestellt wurden, um der geänderten – nun periodengerechten – Abrechnung der Zinsausgaben Rechnung zu tragen. So werden die geplanten Zinsausgaben im Haushaltsentwurf zunächst wie gewohnt und nicht periodengerecht fortgeschrieben. In der Abrechnung des Haushalts ex-post soll jedoch die periodengerechte Buchung erfolgen.

Werden die GMA zu niedrig angesetzt, werden die tatsächlichen Ausgaben in der Haushaltsplanung überschätzt und es verbleiben ungenutzte Mittel. In den Jahren nach 2015 ist dies bis zur Pandemie in beträchtlichem Ausmaß geschehen. So bildete der Bund in diesen Jahren Rücklagen von fast 50 Mrd. Euro auf dem Kontrollkonto der Schuldenbremse. Als Reaktion auf diese Erfahrung werden seit einiger Zeit vermehrt GMA genutzt. In Tabelle K2-1 sind neben der „Bodensatz-GMA“ die saldierten GMA des gesamten Haushalts für den Entwurf (erster Planungsstand, entspricht den aktuell vorliegenden Zahlen zum Haushalt 2025) und dem Soll (verabschiedeter Haushalt) abgebildet.^a

Allerdings waren Rücklagenbildung und positive Salden des Kontrollkontos nicht alleine auf zu hoch angesetzte Ausgabenpläne zurückzuführen, sondern auch und sogar in erheblichem Maße auf unterschätzte Einnahmen. Da die Einnahmen in den Haushaltsplänen jüngst nicht mehr systematisch unterschätzt worden sind und sich wesentliche Ursachen für frühere unerwartet hohe Einnahmen nicht wiederholen dürften (so wird sich z.B. der zwischenzeitlich unerwartet starke Beschäftigungsaufschwung aufgrund des demografischen Wandels nicht wiederholen), fokussiert sich unsere Abschätzung auf die Ausgabenseite. Dabei ist zudem zu bedenken, dass in den Ist-Zahlen, die zum Vergleich herangezogen werden können, zu der Summe der Ausgaben auch die Bildung von Rücklagen gezählt werden sowie Arbeitsmarktausgaben. Beide Ausgabenposten sind für die hier vorgenommene Abschätzung nicht relevant. Zum einen gleichen die (ungeplanten) Rücklagen gerade die hier zu ermittelnde Unterschätzung der Ausgaben aus und zum anderen sind die Arbeitsmarktausgaben konjunktursensibel und werden zumindest implizit im „Update“ der Konjunkturbereinigung berücksichtigt. Daher werden an dieser Stelle nur die Ausgaben der anderen Ausgabenbereichen saldiert berücksichtigt. Ferner werden hier nur die Jahre 2011 bis 2019 ausgewertet. Angesichts der Pandemie und der Energiekrise sowie der ausgesetzten Schuldenbremse dürften die Jahre seit 2020 für die Abschätzung einer angemessenen GMA eines „normalen“ Haushaltsjahres nicht informativ sein.

In den Jahren 2011 bis 2019 wurden die geplanten Ausgaben sowohl im Entwurf wie auch laut Haushaltsgesetz durchgängig untertroffen (Tabelle K2-2). Im Jahr 2019 lag die Abweichung sogar im zweistelligen Milliardenbereich. Relativ zu den geplanten Ausgaben ergeben sich im Mittel Abweichungen von 1,6 Prozent zum Soll und 1,7 Prozent zum Entwurf. Berücksichtigt man, dass in den Plänen teilweise bereits GMA genutzt wurden, sind es 1,9 bzw. 1,8 Prozent. Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass im Entwurf die Abflüsse der EU-Eigenmittel, die im Haushalt nicht zu den Ausgaben zählen, regelmäßig zu hoch angesetzt wurden. Diese Tendenz hat sich jüngst in ähnlicher Weise fortgesetzt. Relativ zu den Ausgaben ergibt sich somit ein Mittelwert von 2,3 Prozent der Ausgaben, die als GMA angesetzt werden könnten, wenn eine symmetrische – im Sinne von gleicher Wahrscheinlichkeit, dass im Vollzug die Ausgaben unter- bzw. überschießen – Ausgabenplanung erfolgen soll.

Fazit: Die GMA im Soll für das Jahr 2024 entsprechen in etwa dem wie in Tabelle 2 dargelegtem Wert. Die GMA im Entwurf 2025 übertreffen ihn und finden ausschließlich in den Zahlen des Jahres 2019 eine

Entsprechung. Bereits für das Jahr 2024 wurde eine erhöhte Wahrscheinlichkeit in Kauf genommen, dass die tatsächlichen Ausgaben den Plan übertreffen. Das Risiko kann aber durchaus als ausgewogen angesehen werden. Für das Haushaltsjahr 2025 wird nun ein deutlich höheres Risiko in Kauf genommen. Es ist zwar nicht ausgeschlossen, dass in der Endabrechnung die Zahlen aufgehen, doch wirkt es nun wahrscheinlich, dass die Ausgaben den Plan übertreffen können. Dies hätte, sofern es keine weiteren Veränderungen gibt, zur Folge, dass effektiv die Schuldenbremse nicht eingehalten würde und das Kontrollkonto um den entsprechenden Fehlbetrag reduziert würde.

Tabelle K2 – 1:
Saldierte GMA in der Haushaltsplanung

	In Mrd. Euro			Relativ zu den Ausgaben laut Entwurf in %		
	SOLL	ENTWURF	"Bodensatz-GMA"	SOLL	ENTWURF	"Bodensatz-GMA"
2011	1,2	0,6	0,0	0,4	0,2	0,0
2012	0,2	0,2	0,0	0,1	0,1	0,0
2013	0,4	0,3	0,0	0,1	0,1	0,0
2014	1,9	1	0,9	0,6	0,3	0,3
2015	0,3	0,6	0,0	0,1	0,2	0,0
2016	0,6	0,3	0,0	0,2	0,1	0,0
2017	2,9	0	0,0	0,9	0,0	0,0
2018	0,7	2,3	2,0	0,2	0,7	0,6
2019	1,2	-1,7	0,0	0,3	-0,5	0,0
2020	2,3	4,4	0,0	0,6	1,2	0,0
2021	7,7	3,3	6,0	1,9	0,8	1,5
2022	6,5	7,2	8,0	1,5	1,6	1,8
2023	6,7	3,7	6,0	1,5	0,8	1,3
2024	10,8	9,7	8,0	2,4	2,2	1,8
2025		17,8	12,0		3,6	2,5

Im Jahr 2025 sind im Entwurf GMA von 25,1 Mrd. Euro vorgesehen. Hier werden 7,3 Mrd. davon nicht berücksichtigt, das sie im Zusammenhang mit der einmaligen Umstellung der Zinsausgabenplanung stehen.

Quelle: Deutscher Bundestag (2024), Antworten auf die kleine Anfrage von Alexander Dobrindt; Haushaltsentwürfe der Bundesregierung aus den Jahren 2011 bis 2025.

Tabelle K2 – 2:
Planungsdifferenz bei den Ausgaben bestimmter Bereiche

	In Mrd. Euro			In Mrd. Euro		
	Soll abzüglich Ist	+ GMA		Entwurf abzüglich Ist	+ GMA	+ EU Eigenmittel
2011	2,336	3,536		2,56	3,16	5,26
2012	3,673	3,873		6,192	6,392	9,592
2013	2,704	3,104		3,138	3,438	2,938
2014	2,814	4,714		2,823	3,823	4,723
2015	2,953	3,253		5,323	5,923	5,723
2016	9,809	10,409		7,688	7,988	8,588
2017	5,374	8,274		2,409	2,409	6,609
2018	5,075	5,775		5,217	7,517	9,229
2019	12,191	13,391		12,911	11,211	14,28
	Relativ zu den Ausgaben laut Entwurf in Prozent					
2011	0,8	1,2		0,8	1,0	1,7
2012	1,2	1,3		2,0	2,1	3,1
2013	0,9	1,0		1,0	1,1	1,0
2014	1,0	1,6		1,0	1,3	1,6
2015	1,0	1,1		1,8	2,0	1,9
2016	3,1	3,3		2,5	2,6	2,8
2017	1,6	2,5		0,7	0,7	2,0
2018	1,5	1,7		1,5	2,2	2,7
2019	3,4	3,8		3,6	3,1	4,0
Mittelwert	1,6	1,9		1,7	1,8	2,3
Median	1,2	1,6		1,5	2,0	2,0

+ GMA: Nettosumme der Globalen Minderausgaben laut Soll bzw. Entwurf

+ EU Eigenmittel: Abweichungen der Geplante (Stand: Mai des jeweils laufenden Jahres) zu den realisierten (Stand: Mai des Folgejahres)

Quelle: Haushaltsentwürfe der Bundesregierung aus den Jahren 2011 bis 2025, Finanzbericht 2011 bis Finanzbericht 2020. Mai-Ergebnisse des AKS der Jahre 2011 bis 2020.

^a Die Bodensatz-GMA sind der Antwort der Bundesregierung vom 9. August 2024 auf die kleine Anfrage von Alexander Dobrindt entnommen. Die saldierten GMA stammen aus den jährlich vorgelegten Haushaltsgesetzentwürfen der Bundesregierungen der Jahre 2011 bis 2025