Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Christian Dürr, Grigorios Aggelidis, Renata Alt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/7348 –**

Der Stellenwert öffentlicher Güter im Bundeshaushalt

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Kernaufgabe des staatlichen Budgets ist die Bereitstellung öffentlicher Güter, also solcher Güter, die kollektiv konsumiert werden und von deren Konsum niemand ausgeschlossen werden kann, weshalb eine Bereitstellung durch private Unternehmen über den Markt nicht zu erwarten ist. Erstaunlicherweise wird jedoch der Bundeshaushalt selten daraufhin untersucht, welchen Stellenwert die Bereitstellung öffentlicher Güter in ihm einnimmt. Nur ein Staat, der seine Mittel zielgerichtet dort einsetzt, wo sie für die Bürger einen echten Mehrwert schaffen, kommt mit seinen Einnahmen aus und ist weder auf übermäßige Verschuldung noch auf stetig steigende Steuern angewiesen. Ein Staat hingegen, der sich in übermäßiger, nicht zielgerichteter Umverteilung verliert oder durch die Bereitstellung privater Güter private Unternehmen verdrängt, läuft Gefahr, am Ende seinen originären Aufgaben nicht mehr gerecht zu werden.

1. Führt die Bundesregierung Statistiken über den Anteil öffentlicher Güter am Bundeshaushalt (bitte erläutern)?
2. Wenn ja, welche Definition öffentlicher Güter legt die Bundesregierung hierbei zugrunde (bitte erläutern)?
3. Welche Hauptfunktionen, Oberfunktionen und Funktionen des Funktionsplans fallen nach Ansicht der Bundesregierung in die Kategorie reiner öffentlicher Güter (bitte erläutern)?
4. Welche Hauptfunktionen, Oberfunktionen und Funktionen des Funktionsplans fallen nach Ansicht der Bundesregierung in die Kategorie „Mautgüter“ (Kollektivgüter mit Ausschließbarkeit; bitte erläutern)?
5. Welche Hauptfunktionen, Oberfunktionen und Funktionen des Funktionsplans fallen nach Ansicht der Bundesregierung in die Kategorie „Allmendegüter“ (keine Kollektivgüter, aber fehlende Ausschließbarkeit; bitte erläutern)?

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 7. März 2019 übermittelt.

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

6. Welcher Anteil des Bundeshaushalts wird nach Berechnungen der Bundesregierung für öffentliche Güter ausgegeben (bitte jeweils für alle Bundeshaushalte von 1990 bis 2019 aufschlüsseln)?
 - a) Welcher Anteil des Bundeshaushalts wird nach Berechnungen der Bundesregierung für reine öffentliche Güter ausgegeben?
 - b) Welcher Anteil des Bundeshaushalts wird nach Berechnungen der Bundesregierung für Mautgüter ausgegeben?
 - c) Welcher Anteil des Bundeshaushalts wird nach Berechnungen der Bundesregierung für Allmendegüter ausgegeben?
7. Welche Hauptfunktionen, Oberfunktionen und Funktionen des Funktionsplans fallen nach Ansicht der Bundesregierung in die Kategorie privater Güter (im Sinne von Gütern, die über den Markt bereitgestellt werden könnten, weil sie nicht kollektiv konsumiert werden und ein Ausschluss vom Konsum möglich ist; bitte erläutern)?
8. Welcher Anteil des Bundeshaushalts wird nach Berechnungen der Bundesregierung für private Güter ausgegeben (bitte für alle Bundeshaushalte von 1990 bis 2019 aufschlüsseln)?

Die Fragen 1 bis 8 werden zusammen beantwortet.

Die finanzwissenschaftliche Theorie der öffentlichen Güter ist von Interesse für die ökonomische Analyse und Bewertung des staatlichen Handelns. Sie ist für die Aufstellung des Bundeshaushalts allerdings nicht maßgeblich. Entscheidend hierfür ist vielmehr, dass das Parlament auf Grundlage von Vorschlägen demokratisch gewählter Regierungen informierte Entscheidungen über Art und Höhe der Staatsausgaben trifft.

Das von Bundestag und Bundesregierung über die vergangenen Jahrzehnte entwickelte Instrumentarium, das entsprechend informierte Entscheidungen des Parlaments gewährleistet, ist im Grundgesetz, Haushaltsgrundsätzegesetz, in der Bundeshaushaltsordnung sowie im Stabilitätsgesetz, Stabilitätsratsgesetz und Vorausschätzungsgesetz geregelt und wird durch EU-Vorgaben flankiert. Es umfasst u. a. gesamtwirtschaftliche Vorausschätzungen der Bundesregierung, eine mehrjährige Finanzplanung mit Überblick über größere Zusammenhänge und längerfristige Entwicklungen zur Einordnung der Haushaltswirtschaft in einen längerfristigen Rahmen, verfassungsrechtliche Vorgaben zur Begrenzung der Kreditaufnahme und die Verpflichtung des Haushaltsgesetzgebers, seine Haushaltsaufstellung an diesen Obergrenzen auszurichten. Daneben liegen auch weitere ökonomische Expertisen etwa im Rahmen der wissenschaftlichen Politikberatung durch den Sachverständigenrat, den wissenschaftlichen Beirat, die Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose oder den unabhängigen Beirat des Stabilitätsrats vor.

Eine Analyse der jeweiligen Haushaltsgesetze nach Kategorien der finanzwissenschaftlichen Theorie der öffentlichen Güter wird nicht vorgenommen. Gruppierungs- und Funktionsplan dienen anderen Zwecken. Der Gruppierungsplan gliedert den Haushalt nach ökonomischen Arten, der Funktionsplan ordnet Einnahmen und Ausgaben staatlichen Aufgaben zu. Sie gewährleisten unter anderem, dass zur Erfüllung finanzstatistischer Anforderungen die Haushalte von Bund und Ländern unabhängig von ihrer jeweiligen Ausgestaltung vergleichbar bleiben. Der Anteil öffentlicher Güter im finanzwissenschaftlichen Sinne ist keine Zielgröße, die im rechtlichen Rahmen der Haushaltswirtschaft enthalten ist.

9. Welcher Anteil des Bundeshaushalts wird nach Berechnungen der Bundesregierung für soziale Sicherung ausgegeben (bitte für alle Bundeshaushalte von 1990 bis 2019 aufschlüsseln)?

Bundeshaushalt	
Ausgabenanteil Hauptfunktion 2 (Soziale Sicherung*)	
- in % -	
1990	27,2
1991	34,1
1992	34,6
1993	37,5
1994	36,2
1995	37,9
1996	36,4
1997	37,4
1998	39,3
1999	40,6
2000	41,2
2001	41,9
2002	44,8
2003	46,0
2004	47,8
2005	51,1
2006	51,5
2007	51,6
2008	49,7
2009	50,5
2010	53,8
2011	52,4
2012	50,1
2013	47,3
2014	50,3
2015	49,3
2016	50,6
2017	51,0
2018	49,4
2019 Soll	50,4

* Der Funktionenplan wurde über den dargestellten Zeitraum mehrfach geändert. Einheitliche Funktionenpläne galten jeweils für die Jahre 1990 bis 2001, 2002 bis 2012, 2013 bis 2019. Die Hauptfunktion 2 der Jahre 1990 bis 2001 und 2002 bis 2012 lautet „Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung“, Änderungen betrafen die Oberfunktionen. Ab 2013 lautet die Hauptfunktion 2 „Soziale Sicherung, Familie und Jugend, Arbeitsmarktpolitik“, Änderungen betrafen zudem die Oberfunktionen.

10. Welchen Anteil öffentlicher Güter am Bundeshaushalt hält die Bundesregierung für angemessen (bitte erläutern)?
11. Welchen Anteil privater Güter am Bundeshaushalt hält die Bundesregierung für angemessen (bitte erläutern)?
12. Strebt die Bundesregierung kurz-, mittel- und/oder langfristig die Erhöhung des Anteils der Ausgaben für öffentliche Güter im Bundeshaushalt an?
 - a) Wenn ja, welche konkreten Maßnahmen plant die Bundesregierung?
 - b) Wenn nein, warum nicht?
13. Verfolgt die Bundesregierung einen Zielwert für den Anteil öffentlicher Güter am Bundeshaushalt (bitte gegebenenfalls nennen und erläutern)?

Die Fragen 10 bis 13 werden gemeinsam beantwortet.

Auf die Antwort zu den Fragen 1 bis 8 wird verwiesen.

14. Wie beurteilt die Bundesregierung die Ergebnisse der Studie des Ifo-Instituts „Die Zusammensetzung des öffentlichen Budgets in Deutschland“ (www.cesifo-group.de/DocDL/ifo_Forschungsberichte_95_2018_Dorn_etal_oeffentliches_Budget.pdf)?
 - a) Wie beurteilt es die Bundesregierung, dass der Hauptfunktion „Allgemeine Dienste“ (wozu die klassischen öffentlichen Güter „Politische Führung und zentrale Verwaltung“, „Auswärtige Angelegenheiten“, „Verteidigung“, „Öffentliche Sicherheit und Ordnung“, „Rechtsschutz“ sowie „Finanzverwaltung“ zählen) demnach aktuell nur rund 23 Prozent der Ausgaben des Bundes zugerechnet werden?

Der Bundeshaushalt ist Ergebnis parlamentarischer Entscheidungen. Die Darlegung der Budgetzusammensetzung des Bundeshaushalts im Zeitablauf kann dabei u. a. für informierte Entscheidungen über die Art und Höhe künftiger Ausgaben im Bundeshaushalt herangezogen werden.

- b) Plant die Bundesregierung eine Vergrößerung des Anteils der Hauptfunktion „Allgemeine Dienste“ an den Ausgaben des Bundes?

Wenn ja, welche der in Frage 14a genannten Oberfunktionen sollen in welchem Maße relativ aufwachsen?

Die aus der Planung resultierende Entwicklung der Ausgabenanteile ergibt sich aus dem Finanzplan und ist in nachstehender Tabelle dargestellt.

Finanzplan 2019-2022							
<i>Anteil an Gesamtausgaben Bund</i>							
<i>in %</i>	0 Allgemeine Dienste	010 Politische Führung Zentral- verwaltung	020 Auswärtige Angelegen- heiten	030 Vertei- digung	040 Öffentliche Sicherheit & Ordnung	050 Rechts- schutz	060 Finanz- verwaltung
Soll: 2019	25,2	5,3	4,5	12,0	1,7	0,2	1,5
Plan- jahr 2020	23,7	5,0	3,6	11,7	1,7	0,2	1,5
Plan- jahr 2021	23,6	5,0	3,5	11,7	1,7	0,2	1,5
Plan- jahr 2022	23,2	5,0	3,5	11,5	1,7	0,2	1,4

- c) Wie beurteilt es die Bundesregierung, dass der Hauptfunktion „Soziale Sicherung“ aktuell rund 50 Prozent der Ausgaben des Bundes zugerechnet werden, während es 1992 noch 34,6 Prozent waren?

Auf die Antwort zu Frage 14a wird verwiesen.

- d) Wie beurteilt es die Bundesregierung, dass der Ausgabenanteil Deutschlands für soziale Sicherung demnach im internationalen Vergleich sogar höher als derjenige in den skandinavischen Ländern ist?

Aus dem einfachen internationalen Vergleich von gesamtstaatlichen Sozialausgaben lässt sich ohne weitere Datenanalyse keine Bewertung der Haushaltspolitik einzelner Länder ableiten.

- e) Wie beurteilt es die Bundesregierung, dass im Langfristvergleich der Budgetzusammensetzung des Bundes von 1992 und 2016 zwar der Ausgabenanteil für die „Finanzwirtschaft“ von 22,5 auf 11,1 Prozent reduziert werden konnte, dass diese (u. a. durch die Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank des vergangenen Jahrzehnts ermöglichte) Ersparnis jedoch durch einen Anstieg des Ausgabenanteils für „Soziale Sicherung“ um 16 Prozentpunkte überkompensiert wurde, während die Ausgaben für öffentliche Güter und Investitionen auf niedrigem Niveau verharrten?

Auf die Antwort zu Frage 14a wird verwiesen.

- f) Welchen maximalen Anteil an den Ausgaben des Bundes plant die Bundesregierung für die Hauptfunktion „Soziale Sicherung“ künftig im Zuge ihrer Rentenpolitik ein (bitte erläutern)?

Die Bundesregierung hat keine maximalen Anteile für einzelne Ausgabenkategorien des Funktionenplans definiert. Über die Entwicklung bestimmter Ausgaben entscheidet der Gesetzgeber.

- g) Teilt die Bundesregierung die Ansicht des Ifo-Instituts, dass der Finanzierungsspielraum für relative Mehrausgaben für öffentliche Güter durch eine relative Verringerung des Transfervolumens geschaffen werden könnte (bitte erläutern)?

Es liegt in der Natur der Sache, dass die Verringerung von Ausgaben an einer Stelle grundsätzlich Spielräume für Mehrausgaben an anderer Stelle schaffen kann.

15. Sofern die Bundesregierung keine Erhöhung des derzeit eher geringen Anteils der Ausgaben für öffentliche Güter anstrebt, hat dies aus Sicht der Bundesregierung Rückwirkungen auf die Rechtfertigung der Besteuerung?
- a) Welches Besteuerungsprinzip legt die Bundesregierung ihrer Steuerpolitik der Art und Höhe nach zugrunde (bitte erläutern)?
- b) Welchen normativen Zusammenhang sieht die Bundesregierung zwischen Ausgabe- und Einnahmeseite des Bundeshaushalts (bitte erläutern)?
- c) Wäre aus Sicht der Bundesregierung angesichts des derzeit eher geringen Anteils der Ausgaben für öffentliche Güter eine Steuersenkung zumindest in dem Ausmaß möglich, in dem derzeit private Güter aus dem Bundeshaushalt finanziert werden (bitte erläutern)?

Die Fragen 15 bis 15c werden zusammen beantwortet.

Die Bundesregierung verfolgt eine zukunftsorientierte, gerechte und solide Finanz- und Steuerpolitik. Das Einkommensteuerrecht in Deutschland basiert auf dem Grundsatz der Besteuerung nach der finanziellen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Artikel 3 Grundgesetz). Das heißt, jede und jeder wird nach Maßgabe ihrer bzw. seiner individuellen finanziellen Leistungsfähigkeit zur Finanzierung staatlicher Leistungen herangezogen. Dabei wird die tarifliche Einkommensteuer auf das zu versteuernde Einkommen unter Anwendung eines progressiven Einkommensteuertarifs ermittelt.

Generell sind Steuern das wichtigste Finanzierungsinstrument des Staates zur Wahrnehmung seiner hoheitlichen Aufgaben. Nach § 7 des Haushaltsgrundsätzegesetzes und § 8 der Bundeshaushaltsordnung gilt für die Verwendung von Steuereinnahmen der sog. Grundsatz der Gesamtdeckung, d. h. alle Einnahmen dienen grundsätzlich der Deckung sämtlicher Ausgaben. Artikel 115 des Grundgesetzes bestimmt zudem, dass Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind.

Die Steuerpolitik der Bundesregierung hat zum Ziel, verlässliche, wachstumsfreundliche und gerechte steuerliche Rahmenbedingungen zu schaffen. Diese sollen dazu beitragen, die Finanzierung der Ausgaben unseres Gemeinwesens zu gewährleisten, die verfügbaren Einkommen und Leistungsbereitschaft der Bürgerinnen und Bürger zu stärken und unsere Wirtschaft bei der Bewältigung der aktuellen und kommenden Herausforderungen zu unterstützen. Bei weiterhin ausgeglichenen Haushalten ohne neue Schulden und höheren Zukunftsinvestitionen

hat die Bundesregierung zugleich im Hinblick auf diese steuerpolitische Zielsetzung wirksame Besserstellungen bei der Einkommensteuer – insbesondere für Familien – auf den Weg gebracht.

- d) Mit welcher Rechtfertigung kann unter diesen Umständen nach Ansicht der Bundesregierung auch nach Auslaufen des Solidarpakts II Ende 2019 die vollständige Abschaffung des Solidaritätszuschlags abgelehnt werden (bitte erläutern)?

Der Solidaritätszuschlag ist eine Ergänzungsabgabe im Sinne des Artikels 106 Absatz 1 Nummer 6 des Grundgesetzes, deren Aufkommen dem Bund zusteht. Wie jede andere Steuer dienen auch Zuschlagsteuern, zu denen diese Ergänzungsabgabe zählt, keinem bestimmten Zweck. Der Solidaritätszuschlag kann nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts so lange fortgeführt werden, wie ein zusätzlicher Finanzierungsbedarf des Bundes besteht. Es gibt weder einen rechtlichen Zusammenhang noch eine volumenmäßige Ausrichtung zwischen dem Solidaritätszuschlag und dem 2019 auslaufenden Solidarpakt II zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten der ostdeutschen Länder einschließlich Berlins.

Die Bundesregierung hat im Koalitionsvertrag vereinbart, in einem ersten deutlichen Schritt 2021 im Umfang von 10 Mrd. Euro für rd. 90 Prozent der bisher den Solidaritätszuschlag zahlenden Einkommensteuerzahler eine vollständige Befreiung vom Solidaritätszuschlag umzusetzen.

Dies führt zu einem spürbaren Anstieg der verfügbaren Einkommen von Gering- und Normalverdienern. Demgegenüber käme eine vollständige Abschaffung des Solidaritätszuschlags in einem Schritt insbesondere auch Spitzenverdienern zugute und würde im Jahr 2021 zu Einnahmeausfällen von 21,7 Mrd. Euro führen, also zu rd. 11,5 Mrd. Euro weniger Steuereinnahmen als bei der im Koalitionsvertrag getroffenen Vereinbarung.

16. Teilt die Bundesregierung die Analyse Schuknechts und Zemaneks in ihrem Aufsatz „Social Dominance“ (www.cesifo-group.de/DocDL/cesifo1_wp6894.pdf), dass die Gefahr einer sozialen Dominanz in den öffentlichen Haushalten westlicher Industriestaaten besteht, das heißt das Verdrängen produktiverer staatlicher Ausgaben durch ein Überhandnehmen der Sozialausgaben (bitte erläutern)?

Die Bundesregierung hat die Ergebnisse der Studie zur Kenntnis genommen. Die Ergebnisse derartiger Studien hängen stark von den getroffenen Annahmen der Szenarien ab.

17. Wie beurteilt die Bundesregierung die Gefahr einer sozialen Dominanz im Bundeshaushalt angesichts von rund 50 Prozent Ausgabenanteil für „Soziale Sicherung“?

Ab welchem Ausgabenanteil befürchtet die Bundesregierung das Verdrängen anderer staatlicher Ausgaben, insbesondere die Bereitstellung öffentlicher Güter (bitte erläutern)?

Aus dem Anteil der Ausgaben für „Soziale Sicherung“ an den Gesamtausgaben lassen sich aus Sicht der Bundesregierung per se keine Gefahren ableiten. Die Bundesregierung verfolgt eine Haushaltspolitik mit dem Ziel, die Zukunftsfähigkeit und die Wachstumsgrundlagen der deutschen Wirtschaft zu verbessern, den sozialen Zusammenhalt in der Gesellschaft zu stärken und zugleich die Solidität

der öffentlichen Finanzen sicherzustellen. Dies wird umgesetzt u. a. durch höhere Investitionen in Bildung, Forschung und Digitalisierung, mit denen Produktivität und Wachstumspotenzial gestärkt werden.

18. Wie beurteilt die Bundesregierung die künftige Gefahr einer sozialen Dominanz vor dem Hintergrund des demographischen Wandels in Deutschland, der tendenziell mit einer Zunahme von Renten- und Gesundheitsausgaben einhergehen dürfte?

Wie die Analysen des Vierten Tragfähigkeitsberichts des Bundesministeriums der Finanzen zeigen, resultiert unter bestimmten demografischen und gesamtwirtschaftlichen Annahmen aus dem demografischen Wandel eine mehr oder weniger stark ausgeprägte Steigerung der alterungsbedingten Ausgaben in den Bereichen Rente, Gesundheit und Pflege.

19. Welche Strategien verfolgt die Bundesregierung gegebenenfalls, um der Gefahr einer sozialen Dominanz zu begegnen (bitte erläutern)?

Die Bundesregierung hält den existierenden institutionellen Rahmen der Finanzpolitik für geeignet, die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu gewährleisten.