

Michael Vierling

Mittelfristige Finanzplanung und jährliche Haushaltsplanung des Bundes

Das Bundesfinanzministerium strebt in seiner mittelfristigen Finanzplanung für 2011 eine Nettoneuverschuldung von Null an. Welchen Zielen dient die Haushaltsplanung? Welche Wechselbeziehungen gibt es zwischen der mittelfristigen Finanzplanung und der jährlichen Haushaltsplanung des Bundes? Wie leistungsfähig und wie zuverlässig waren die Planungsinstrumente in der Vergangenheit?

Planung lässt sich als Drei-Punkte-Programm interpretieren:

- Abschätzung der Zukunft ohne eigene Aktivitäten (Status-quo-Prognose),
- Vergleichende Gegenüberstellung dieser Prognose mit einer wünschenswerten „Sollzukunft“ (Bewertung),
- Entwurf eines Handlungsprogramms, um die prognostizierte Zukunft der Sollzukunft anzugleichen (Gestaltung).

Planung ist also der Versuch einer Zukunftsgestaltung durch Entwürfe rationaler Ordnung auf der Basis des verfügbaren Wissens.¹

In marktwirtschaftlich verfassten Staaten umfasst die wirtschaftlich orientierte Politikplanung die Planung der Staatsfinanzen auf den gebietskörperschaftlichen Ebenen (in Deutschland: Bund, Länder und Gemeinden). Dieser Beitrag beschränkt sich auf die Darstellung der Verhältnisse auf der zentralstaatlichen Ebene des Bundes. Die Finanzen des Bundes treten als Einnahmen und Ausgaben des Bundes in Erscheinung, wobei deren relative Größenverhältnisse hier im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit stehen.

Gemeinsamer Gegenstand von Haushaltsplanung und mittelfristiger Finanzplanung des Bundes ist die zukunftsorientierte Abschätzung der Einnahmen und Ausgaben mit gestalterischem Anspruch.

Die unterschiedlichen Planungsinstrumente für die Finanzen des Bundes

Während der Haushaltsplan des Bundes mit Artikel 110 im Zentrum der finanzverfassungsrechtlichen Regelungen des Grundgesetzes steht, ist der Finanzplan „ein Kind“ von Stabilitätsgesetz (§§ 9,10) und Haus-

haltsgrundsatzgesetz (§§ 50, 51, 52). Haushaltsplanung und mittelfristige Finanzplanung (MiFriFi) des Bundes werden anhand einiger ausgewählter Merkmale unterschieden, die hier nur knapp tabellarisch aufgeführt werden sollen (vgl. Tabelle 1).²

Die Unterschiede in den beiden Planungsinstrumenten machen auch deutlich, inwieweit Haushaltsplanung und Finanzplanung sich zu einer organischen finanziellen Gesamtplanung des Bundes ergänzen können. Am Rande sei vermerkt, dass Gegenstände der Haushalts- und Finanzplanung vor allem die Ausgaben und die Nettokreditaufnahme sind, dass also in diesem Rahmen keine eigentliche Planung der Steuereinnahmen erfolgt. Vielmehr werden die voraussichtlichen Steuereinnahmen aus den jeweils jüngsten Ergebnissen des Arbeitskreises Steuerschätzungen³ übernommen. Dieses Gremium, besetzt mit Experten aus Bundes- und Landesministerien, wissenschaftlichen Sachverständigen sowie Vertretern von Bundesbank und Statistischem Bundesamt, hat zuletzt im Mai 2007 das Steueraufkommen 2007 bis 2011 geschätzt und im November 2007 die Schätzung für die Jahre 2007 und 2008 aktualisiert. Der Bund übernimmt diese Zahlen für seine Haushalts- und Finanzplanung, berücksichtigt aber zusätzlich steuerrechtliche Änderungen, die zwischenzeitlich für die folgenden Jahre eintreten.

Zwecke der Planung

Wenn der oben entwickelten Vorstellung gefolgt wird, dass Planung als Zukunftsabschätzung mit gestalterischem Anspruch verstanden werden kann, so ergibt sich die Frage, was sich der Bund davon verspricht, wenn er seine Finanzen im Voraus plant, an-

¹ Vgl. B. Rürup, K.-H. Hansmeyer: Staatswirtschaftliche Planungsinstrumente, 3. Aufl., Düsseldorf 1984, S. 2.

² Ausführlicher zum Haushaltsplan: exemplarisch N. Andel: Finanzwissenschaft, 4. Aufl., Tübingen 1998, Kap. 5. Ausführlicher zum Finanzplan: exemplarisch Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Das System der Öffentlichen Haushalte, Stand: Oktober 2006, Teil C.

³ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): 50 Jahre Arbeitskreis „Steuerschätzungen“, Mai 2005.

Prof. Dr. Michael Vierling, 43, ist Professor für Wirtschaftswissenschaften, insbesondere Volkswirtschaftslehre, an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung.

Tabelle 1
Planungsinstrumente des Bundes

Merkmale	Haushaltsplan	Finanzplan
Planungszeitraum in Jahren	1	5, jährliche Aktualisierung und Fortschreibung
Beschlossen durch Gesetzes-Charakter	Parlament Rechtswirkung wie Haushaltsgesetz	Bundesregierung Absichtserklärung
Ermächtigungsgrundlage für Ausgabentätigkeit der Regierung	ja	nein
Umsetzung des Plans	„direkt“ im Haushaltsjahr	„indirekt“ durch jeweiligen Haushaltsplan
Rechtsverbindlichkeit für Vollzug und Kontrolle	ja	nein

statt abzuwarten, wie sich die Ausgaben und Einnahmen tatsächlich aktuell entwickeln. Dies hängt mit den unterschiedlichen Funktionen der Haushaltsplanung und der Finanzplanung zusammen:⁴

- *Administrative Kontrollfunktion* (Verwaltung wird kontrolliert): Mit dem Haushaltsplan wird die Verwaltung bei ihrer Ausgabentätigkeit kontrolliert: von der Regierung, dem Parlament und nicht zuletzt dem Bundesrechnungshof. Mit dem Haushaltsplan wird die Verwaltung an die vorgegebenen Mittelansätze gebunden.
- *Politische Kontrollfunktion* (Regierung wird kontrolliert): Mit den Beratungen und dem Beschluss über Haushaltsgesetz und Haushaltsplan wird die Regierung bei ihrer Ausgabentätigkeit und bei der Neuverschuldung durch das Parlament kontrolliert und gebunden.

Für die Erfüllung dieser beiden Kontrollfunktionen spielt die mittelfristige Finanzplanung kaum eine Rolle.

- *Politische Programmfunktion* (Regierungsprogramm in Ausgaben-Zahlen): Mit der Haushaltsplanung und der mittelfristigen Finanzplanung verkündet die Regierung ihr ausgabenwirksames politisches Programm für das kommende Jahr und die mittlere Frist und setzt damit ihr Verständnis des Wählerauftrags in Ausgabenansätze um.
- *Finanzwirtschaftliche Ordnungsfunktion* (Sicherstellung des Haushaltsausgleichs): Mit der Haushaltsplanung und der Finanzplanung soll sichergestellt werden, dass das Verhältnis von Ausgaben und Ein-

nahmen tragfähig ist und dauerhaft tragfähig bleibt. Die Defizite und damit die Nettoneuverschuldung sollen dem Bund nicht „über den Kopf wachsen“, sondern beherrschbar bleiben und mittelfristig zurückgeführt werden.

- *Volkswirtschaftliche Lenkungsfunktion* (Konjunkturgerechte Haushaltsgestaltung): Mit der Haushalts- und Finanzplanung soll der Einfluss auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung, den der Bund allein durch die Masse seiner Ausgaben und Einnahmen hat, möglichst günstig für die Gesamtwirtschaft ausgeübt werden – sowohl in den Aufschwung- als auch in den Abschwungphasen des Konjunkturzyklus.

Zusammenfassend ergibt sich ein Bedarf, die Bundesfinanzen zu planen,

- damit in unserer parlamentarischen Demokratie die Ausgabentätigkeit von Regierung und Verwaltung von vornherein demokratisch legitimiert ist,
- damit die politischen Absichten der Regierung offen gelegt werden,
- damit die Staatsfinanzen nicht „aus dem Ruder laufen“ und
- damit die gesamtwirtschaftliche Entwicklung günstig beeinflusst wird.

Wechselseitige Beeinflussung von Haushalts- und Finanzplanung

Die Frage, wie sich Haushalts- und Finanzplanung wechselseitig beeinflussen, soll zunächst normativ beantwortet werden. Soll der Haushaltsplan etwa des Jahres 2008 von den Finanzplanungen bestimmt werden, die sich schon vor fünf Jahren mit dem Haushalt 2008 befasst haben und sich im Rahmen der jährlichen Aktualisierung und Fortschreibung immer wieder mit ihm befassen? Dies wäre in der Tat die Idealvorstellung: Der Haushalt 2008 des Bundes rückte im Jahr 2004 erstmals in den mittelfristigen Planungshorizont (vgl. Tabelle 2). Danach wird er jedes Jahr aktueller, sorgfältiger und mit größerer Verwirklichungsnähe geplant – hinsichtlich seiner Programmatik, seiner Deckung der Ausgaben durch Einnahmen und seiner konjunkturpolitischen Stimmigkeit. Dementsprechend dürfte dann die aktuelle Haushaltsplanung für 2008 denkbar einfach sein, da das Jahr 2008 in den Finanzplanungen schon so häufig und immer gründlicher projektiert wurde. Insofern ergäbe sich die Haushaltsplanung automatisch aus der vorausgegangenen Finanzplanung.

Es ist in diesem Zusammenhang nur folgerichtig, dass der Bundesfinanzminister nicht müde wird, in seinen jährlichen Haushalts-Aufstellungsgrundschriften die Ressorts zu mahnen, dass für den Voranschlag

⁴ Vgl. M. Vierling: Öffentlicher Haushalt: Wie lassen sich die Funktionen des Haushaltsplans erfüllen?, in: Unterrichtsblätter für die Bundeswehrverwaltung, Nr. 6/2001, S. 201-214; P. Senf: Kurzfristige Haushaltsplanung, in: F. Neumark (Hrsg.): Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Aufl., Bd. 1, Tübingen 1977, S. 374-377. Grundlegend zur Mittelfristigen Finanzplanung vgl. E. Wille: Mittel- und langfristige Finanzplanung, in: F. Neumark (Hrsg.): Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Aufl., Bd. 1, Tübingen 1977, S. 427-474.

Tabelle 2
Bundshaushalt 2008 in der Haushalts- und
Mittelfristigen Finanzplanung

Mittelfristige Finanzplanung	Fortreibungen					
2004 bis 2008	2004	2005 ¹	2006	2007	2008	
2005 bis 2009		2005	2006 ¹	2007	2008	2009
2006 bis 2010			2006	2007 ¹	2008	2009 2010
2007 bis 2011				2007	2008¹	2009 2010 2011

¹ Jahr der jeweils aktuellen Haushaltsplanung.

der Einzelpläne die Ansätze des jeweils letzten Finanzplans als Höchstbeträge aufzufassen sind.⁵ In diesem Verfahren zeigt sich die Prägung der Haushaltsplanung durch die Finanzplanung.

Andererseits stellt sich die Frage, ob umgekehrt der Finanzplan der Bundes für 2007 bis 2011 von der aktuellen Haushaltsplanung 2008 bestimmt werden sollte. Diese Idee ist zu verneinen. Bedeutet doch das Konzept „Planung“, dass die unmittelbar nächsten Schritte in eine Gesamtstrategie eingebunden sind, nicht aber dass die Strategie durch jeden nächsten Schritt grundlegend beeinflusst und geändert wird. Die Finanzplanung sollte sich nur insoweit flexibel weiter entwickeln, wie zeitnähere Erkenntnisse über geänderte Rahmenbedingungen vorliegen.

Es ist jedoch festzustellen, dass die Planungswirksamkeit dieser Konzeption widerspricht. So berichten zahlreiche Haushaltspraktiker über das Verhältnis der Beiträge zum Voranschlag einerseits des Haushaltsplans und andererseits des Finanzplans bei der Anmeldung des Haushaltsmittelbedarfs in den Dienststellen, dass die Zahlen für den Beitrag zum Voranschlag des Haushaltsplans gemäß dem aktuellen Bedarf beziffert werden und dass die Zahlen für den Beitrag zur aktuellen Finanzplanung daran neu ausgerichtet werden.

Insgesamt kann man sich des Eindrucks schlecht erwehren, dass seit etlichen Jahren der Bundeshaushalt von einem Jahr zum nächsten eher stolpert und wankt mit einem notgedrungen immer wieder radikal angepassten Finanzplan im Schlepptau. Es ist kaum zu erkennen, dass die tatsächlichen Haushaltspläne durch die vorausgegangenen Finanzpläne treffend und organisch vorgeformt worden wären. Ja, noch ärger: In den letzten Jahren hatten beim Bund sogar mehrmals die Haushaltspläne selbst während des jeweili-

⁵ Veröffentlicht ist das Rundschreiben des Bundesfinanzministeriums vom 20. Dezember 2001: Aufstellung der Haushaltsvoranschläge für das Haushaltsjahr 2003 und der Voranschläge zum Finanzplan 2002 bis 2006, in: W. Steinfatt, J. Schuy: Handbuch des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens (Loseblattsammlung), Nr. 6100. Ebenda, S. 2: „Der Ausgabenrahmen des geltenden Finanzplans stellt, erhöht um die mit dem Antiterrorpakt zwangsläufig verbundenen Rechtsverpflichtungen, die Obergrenze für die Jahre 2003 bis 2005 dar.“

gen Haushaltsjahres keinen Bestand und mussten im Vollzug durch Nachtragshaushalte angepasst werden.

Offenbar konnte das Konzept, die Planungsqualität der kurzen Frist (Haushaltsplan) durch die ständige mittelfristige Planung zu verbessern, sehr häufig nicht umgesetzt werden. Stattdessen nahmen sich die Ansätze der Mittelfristplanung oft als pauschale Fortschreibungen der Haushaltszahlen gepaart mit Wunschdenken aus.

Dies kann anhand einer Kurzanalyse des Entwurfs des Bundeshaushalts 2008 und des Finanzplans des Bundes 2007 bis 2011, vom Bundesministerium der Finanzen im Juni 2007 vorgelegt, belegt werden.

Entwurf des Bundeshaushalts 2008 und Finanzplan des Bundes 2007 bis 2011

Zunächst soll vor allem die Erfüllung der Funktionen von Haushalts- und Finanzplanung⁶ untersucht werden. Unkompliziert sind die beiden Kontrollfunktionen: Natürlich werden die Bundesregierung und die Bundesverwaltung mit dem Haushaltsplan 2008 an die Ermächtigungen, Ausgaben zu leisten und Verpflichtungen einzugehen, gebunden sein.

Zur politischen Programmfunktion: Den größten Ausgabenblock im Bundeshaushalt 2008 stellen mit 78,6 Mrd. Euro die Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung dar (fast 30% der Bundesausgaben, vgl. Tabelle 3). Sie werden sich bis 2011 auf 81,2 Mrd. Euro erhöhen. Für arbeitsmarktpolitische Leistungen sind im Haushalt 2008 insgesamt 42,6 Mrd. Euro vorgesehen, die sich bis 2011 auf 38,7 Mrd. Euro vermindern sollen. Die Ausgaben für den Verteidigungshaushalt werden im Haushalt 2008 mit 29,3 Mrd. Euro veranschlagt und steigen bis 2011 auf 30,3 Mrd. Euro an. Für Investitionen in die Verkehrsträger stehen im Haushalt 2008 9,2 Mrd. Euro zur Verfügung mit leichter Steigerungstendenz bis 2011.

Zur volkswirtschaftlichen Lenkungsfunktion: Der Finanzpolitik der Großen Koalition liegt eine kombinierte Konsolidierungs- und Wachstumsstrategie zu Grunde – gemäß dem finanzpolitischen Leitbild: „Voranschreiten auf dem Konsolidierungspfad und Förderung politischer Zukunftsbereiche.“ Das bedeutet: Zum einen schafft eine solide und nachhaltige Haushaltspolitik die Grundlage für ein stetiges Wirtschaftswachstum. Und zum anderen liefert ein robustes Wirtschaftswachstum die Voraussetzungen für eine tragfähige Haushaltspolitik.⁷

⁶ Vgl. Bundesministerium der Finanzen: Entwurf des Bundeshaushalts 2008 – Finanzplan des Bundes 2007 bis 2011, in: Monatsbericht des BMF, Juli 2007, S. 35-49.

⁷ Vgl. Bundesministerium der Finanzen: Entwurf des Bundeshaushalts 2008, a.a.O., S. 38.

Tabelle 3
Entwurf des Bundeshaushalts 2008 und
Finanzplanung des Bundes bis 2011
 (in Mrd. Euro)

Politische Programmfunktion	2008	2011
Leistungen an die Rentenversicherung	78,6	81,2
Arbeitsmarktpolitische Leistungen	42,6	38,7
Verteidigungshaushalt	29,3	30,3
Ausgaben für die Verkehrsträger	16,6	17
Ausgaben für Wissenschaft, F&E	8,4	9,1
Zinsausgaben	42,2	45,5

Quelle: Finanzplan des Bundes 2007 bis 2011, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bundestags-Drucksache 16/6001, 10.8.2007.

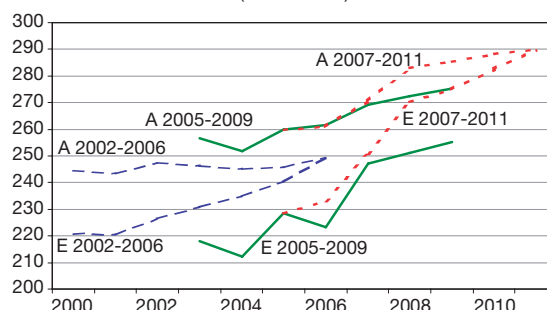
So stehen der Bundeshaushalt 2008 und die Jahre des Finanzplanungszeitraums im Zeichen der Fortsetzung der Konsolidierungspolitik: Insgesamt soll die für die mittlere Frist erwartete günstige Wirtschaftsentwicklung für einen konsequenten Defizitabbau genutzt werden. Auf diesem Weg soll die Neuverschuldung des Bundes schrittweise abgesenkt werden und im Jahr 2011 den Wert Null erreichen. Gleichzeitig sollen Zukunftsbereiche finanziell gestärkt werden, insbesondere die Bereiche Innere und Äußere Sicherheit, Forschung und Bildung, Entwicklungshilfe und Klimaschutz. Mit der Unternehmensteuerreform 2008 sollen die unternehmerischen Rahmenbedingungen für Wachstum und Beschäftigung durch eine Senkung der steuerlichen Belastung von Kapitalgesellschaften verbessert werden. Die Investitionsausgaben sollen auf einem Niveau von rund 24 Mrd. Euro stabilisiert werden, wobei die Bundesregierung den Rückgang von 24,3 Mrd. Euro (2008) auf 23,7 Mrd. Euro (2011) damit relativiert, dass in diesen dem klassischen Investitionsbegriff entsprechenden Zahlen die gestärkten Zukunftsbereiche Forschung, Entwicklung, Bildung und wirtschaftliche Zusammenarbeit nicht vollständig abgebildet werden.⁸

Zur finanzwirtschaftlichen Ordnungsfunktion: Die geschilderte tendenziell angebotsorientierte Finanzpolitik verfolgt ein explizites Ziel für die Defizit- bzw. Nettokreditaufnahme-Politik: Nach knapp 20 Mrd. Euro im Soll des Bundeshaushalts 2007 geht die Nettokreditaufnahme in den Folgejahren auf knapp 13 Mrd. (2008), 10,5 Mrd. (2009) und 6 Mrd. (2010) bis auf Null im Jahr 2011 zurück. Berücksichtigt man, dass seit der letzten Steuerschätzung im November 2007 für den Bund Steuerermehreinnahmen in Höhe von gut 11 Mrd. Euro gegenüber der Veranschlagung im Bundeshaushalt 2007 erwartet werden⁹ und die Nettokreditaufnahme des Bundes für 2007 damit bereits auf einen Wert von gut 8 Mrd. Euro gesenkt werden könnte – der Re-

⁸ Vgl. ebenda, S. 42.

⁹ Vgl. ebenda, S. 37, sowie eigene Berechnungen.

Abbildung 1
Einnahmen und Ausgaben des Bundes
in drei Finanzplanungsperioden
 (in Mrd. Euro)



Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme) = E
 Ausgaben = A

gierungsentwurf eines Nachtragshaushaltes 2007 des Bundes vom November 2007 sieht noch eine Nettokreditaufnahme von 14,4 Mrd. Euro vor –, so erscheint das im Sommer 2007 angestrebte Ziel, einen ausgeglichenen Bundeshaushalt ohne Nettoneuverschuldung erst im Jahr 2011 zu erreichen, als wenig ehrgeizig.

Damit ergibt sich in der Abbildung 1 rechts der aktuelle geplante Neuverschuldungskorridor für den Zeitraum bis 2011, in der Mitte und links für die früheren Finanzplanungszeiträume 2005 bis 2009 sowie 2002 bis 2006.¹⁰ Der Blick auf die Entwicklung der Bundesausgaben im aktuellen Finanzplanungszeitraum ergibt, dass diese um jahresdurchschnittlich 1,7% ansteigen sollen. Der Entwurf 2008 geht von einer Steigerung gegenüber dem Ist 2006 in Höhe von 22,2 Mrd. Euro aus und nimmt gleichzeitig im weiteren Verlauf bis 2011 nur noch um 6,5 Mrd. Euro steigende Ausgaben gegenüber dem Entwurf 2008 an. Dies gibt Anlass für eine gewisse Besorgnis, dass die künftige Ausgabenentwicklung unterschätzt werden könnte.

Besonders positiv entwickeln sich in der Fünfjahresperiode die Bundeseinnahmen (ohne Nettokreditaufnahme). So sollen die Steuereinnahmen von ihrem neuesten verfügbaren Istwert des Jahres 2006 (203,9 Mrd. Euro) bis zum Jahr 2011 auf 260,3 Mrd. Euro zunehmen. In der dynamischen Entwicklung insbesondere der Lohnsteuer, der Steuern vom Umsatz und der gewinnabhängigen Steuern spiegelt sich die erfreuliche konjunkturelle aktuelle Lage und die erwartete weitere Entwicklung wider.¹¹ Das Zusammenspiel von

¹⁰ Es ist üblich, den fünf Jahreswerten einer Finanzplanungsperiode stets noch die (ein bis) zwei jüngsten verfügbaren Istwerte voranzustellen, um das Anknüpfen der Planzahlen an die Echtzahlen und damit den mehr oder weniger großen „Ehrgeiz“ der Planung gegenüber der bisherigen Ist-Entwicklung zu kennzeichnen. Vgl. Bundesministerium der Finanzen: Finanzbericht 2008, S. 15 f.

¹¹ Vgl. ebenda, S. 42.

Tabelle 4
Entwicklung der Nettoneuverschuldung des Bundes in den Finanzplanungen
 (in Mrd. Euro)

Nettokredit- aufnahme im Jahr	Finanzplan					
	2002- 2006	2003- 2007	2004- 2008	2005- 2009	2006- 2010	2007- 2011
2000	23,8 ^a					
2001	22,8 ^a	22,8 ^a				
2002	21,1	31,9 ^a	31,9 ^a			
2003	15,5 ^b	18,9	38,6 ^a	38,6 ^a		
2004	10,2	30,8 ^b	29,3	39,5 ^a	39,5 ^a	
2005	5,0	21,0	22,0 ^b	31,2	31,2 ^a	31,2 ^a
2006	0,0	15,0	21,7 ^b	38,3 ^b	38,2	27,9 ^a
2007		10,0	21,2	22,0	22,0 ^b	19,6
2008			19,5	21,3	21,5	12,9 ^b
2009				20,0	21,0	10,5
2010					20,5	6
2011						0

^a Tatsächliche Nettokreditaufnahme (Ist-Werte). ^b Jahr der aktuellen Haushaltsplanung.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen: Finanzberichte 2003-2008.

Konjunkturprognose und Steuerschätzung eröffnet damit ein fast atemberaubendes Szenario, dass innerhalb weniger Jahre das Steuereinnahmen-Niveau des Bundes dauerhaft um mehr als 56 Mrd. Euro angehoben werden könnte.

Damit ergibt sich zusammengefasst zur aktuellen Haushalts- und Finanzplanung des Bundes:

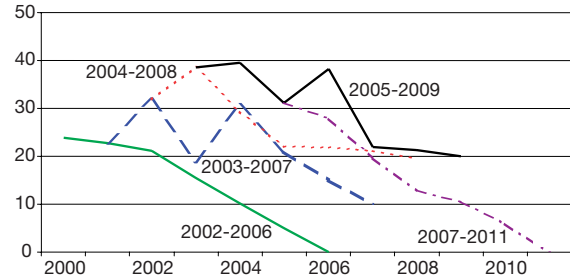
- Sie lässt politische Ausgabenschwerpunkte bis 2011 erkennen (politische Programmfunktion),
- sie gibt Auskunft über die konjunkturpolitische Strategie der Bundesregierung (volkswirtschaftliche Lenkungsfunktion) und
- sie zeigt die Nachhaltigkeitsorientierung der Haushalts- und Finanzpolitik (finanzwirtschaftliche Ordnungsfunktion).

Leistungsfähigkeit der Planungsinstrumente

Hier schließt sich die Frage nach der Leistungsfähigkeit der Planungsinstrumente einjähriger Haushaltsplan und fünfjähriger Finanzplan insbesondere in bezug auf die Wechselbeziehungen der beiden Instrumente an: Lässt sich über die Jahre hinweg eine beständige Mittelfrist-Strategie erkennen, die die jeweilige jährliche Haushaltsplanung prägt?

Schon die Erfahrung der Haushaltspraktiker kann diese These nicht erhärten. Die Rückschau auf die Finanzpläne des Bundes der jüngeren Vergangenheit lässt diese Skepsis noch wachsen. Ernüchtert lässt sich feststellen: Jeder Haushaltsplan, gegebenenfalls

Abbildung 2
Entwicklung der Nettoneuverschuldung des Bundes in den Finanzplanungen
 (in Mrd. Euro)



noch ergänzt durch einen Nachtragshaushaltsplan während des Haushaltsvollzugs, war weniger das Ergebnis von Planungen, sondern entstand als Reaktion auf die Realität dynamischer Ausgaben und in der Regel dahinter zurückbleibender Steuereinnahmen. Der begleitend eingebrachte Finanzplan ist als Versuch einer an die Haushaltsplanung angepassten Darstellung aufzufassen, die eine finanzpolitisch verbesserte Welt in der Zukunft im besten aller Fälle skizziert. Es muss zu denken geben, dass sich diese Zukunfts-Szenarien in den letzten Jahren nie bewahrheitet haben.

Als Beleg seien die geplante Entwicklung der Nettokreditaufnahme der Finanzplanung ab 2002 und der jüngeren Finanzplanung ab 2005 bzw. 2006 einander gegenübergestellt (vgl. Tabelle 4 und Abbildung 2). Denn die Entwicklung der Nettokreditaufnahme ist sicherlich die zentrale Kennzahl der Mittelfristigen Finanzplanung. Es ist bemerkenswert, wie hoch die Nettokreditaufnahme im Jahr 2006 gewesen wäre, wenn die Finanzplanung des Jahres 2002 Bestand gehabt hätte und die bisherigen Haushaltspläne geprägt hätte: Null. Die fünf Jahre zurück liegende Finanzplanung sah schon für 2006 einen ausgeglichenen Haushalt ohne Neuverschuldung vor.

Ausweislich der Haushaltsplanung für 2006 ergab sich aber eine Nettokreditaufnahme von über 38 Mrd. Euro. Und wie bei der Planung des Ausgangsjahres 2002 sollte schon ab dem nächsten Jahr alles viel besser werden. Daraus wird deutlich: Wenn die Verlässlichkeit und die Gestaltungsmacht der Mittelfristigen Finanzplanung beurteilt werden soll, wenn nach ihrer Prägekraft auf die jährliche Haushaltsplanung gefragt wird, dann sollte man sich die Szenarien zur Entwicklung der Nettokreditaufnahme der aufeinander folgenden Finanzplanungen ansehen und nach Elementen der Beständigkeit suchen. Offenbar lassen sich diese in den letzten Jahren kaum finden.

Besonders auffällig ist die dramatische Anpassung der für einzelne Jahre geplanten Nettokreditaufnahme im Fortschritt der Finanzplanungen. Innerhalb von nur drei Planungsjahren ergab sich für das Jahr 2006 eine Erhöhung der geplanten Nettoneuverschuldung von Null auf 38,3 Mrd. Euro sowie für das Jahr 2004 um 29,3 Mrd. Euro. Innerhalb von nur zwei Planungsjahren ergab sich für das Jahr 2003 eine Erhöhung der geplanten Nettokreditaufnahme um 23,1 Mrd. Euro, davon immerhin 19,7 Mrd. Euro innerhalb eines einzigen Jahres. Einen vergleichbaren Sprung der geplanten Nettoneuverschuldung gab es auch im Jahr 2006 mit einem Anstieg von 16,6 Mrd. Euro innerhalb eines Jahres.

Bedenklich muss erscheinen, dass zumeist die Abweichungen der vorgesehenen Neuverschuldungswerte des Jahres der jeweiligen Haushaltsdurchführung und des Jahres der jeweiligen Haushaltsplanung von den sich letztlich ergebenden Ist-Werten besonders hoch waren. Entgegen der Vorstellung, dass sich die Planungsgenauigkeit eines Jahres, das die Finanzplanung bereits dreimal durchlaufen hat, zunehmend verbessern müsste, ist festzustellen, dass gerade die aktuelle Nettokreditaufnahme und die Nettokreditaufnahme der nächsten Zukunft in der Haushalts- und Finanzplanung besonders schlecht vorausgesehen wurden. Die Unterschätzung der Kreditaufnahme gegenüber dem jeweiligen Ist-Wert (die jeweils mit der Fußnote a gekennzeichneten Werte in Tabelle 4) betrug für die Vollzugsjahre 2002, 2003 und 2004 10,8 Mrd., 19,7 Mrd. und 10,2 Mrd. Euro. Für die Haushaltsplanungsjahre 2003, 2004 und 2005 betrugen sie immerhin noch 23,1 Mrd., 8,7 Mrd. und 9,2 Mrd. Euro.

Aufschlussreich ist zusätzlich der Vergleich der gesamten Nettoneuverschuldung des Bundes in den Jahren 2002 bis 2006 auf der Basis einerseits des Finanzplans 2002 bis 2006 und andererseits der jetzt vorliegenden Ist-Werte für die Jahre 2002 bis 2006. Laut Finanzplan 2002 bis 2006 hätte der Bund in diesem Zeitraum „nur“ netto 51,8 Mrd. Euro neue Kredite aufnehmen sollen. Tatsächlich aber belief sich die Nettoneuverschuldung des Bundes in diesem Zeitraum auf 169,1 Mrd. Euro, also auf die 3,3-fache Summe.

Erst im Jahr 2007 kann von einer Durchbrechung der „Gesetzmäßigkeit“ der Unterschätzung bei der Neuverschuldung die Rede sein. Der kräftige Wirtschaftsaufschwung des Jahres 2006 brachte dem Bund erhebliche steuerliche Zusatzeinnahmen. Die Fortschreibung des robusten Steueraufkommenswachstums mit der Steuerschätzung vom Frühjahr 2007 hat den Bundesfinanzminister veranlasst, wie schon vor fünf Jahren wieder einmal das Ziel einer Neuverschuldung von Null für das Ende des Finanzplanungszeitraums

auszurufen. Sollte sich die Prognose der Steuerschätzung bewahrheiten und sollten damit die Einnahmen ohne Nettokreditaufnahme ab dem Jahr 2008 auf über 270 Mrd. Euro jährlich ansteigen, so erschiene bei Ausgabendisziplin allerdings schon für 2008, nicht erst für 2011, der ausgeglichene Haushalt ohne Nettoneuverschuldung vorstellbar.

Ausblick

Damit ergibt sich die Frage, ob sich die Qualität der Finanzplanung verbessert hat, ob also die Ansätze der Finanzplanung zu Ausgaben, Einnahmen und der Kreditaufnahme des Bundes künftig belastbarer sein werden als sie dies in der Vergangenheit waren. Da der Bund aktuell die Ausgabendynamik nicht bremst, wird die Konsistenz seiner Finanzplanungen ab dem Jahr 2007 davon abhängen, ob das Steueraufkommen die aktuellen Steigerungen fortsetzt und ob damit der Niveausprung der Einnahmen ohne Nettokreditaufnahme von 210 bis 220 Mrd. Euro in den Jahren 2000 bis 2004 auf über 270 Mrd. Euro ab 2008 sowie auf über 280 Mrd. Euro in den Jahren ab 2010¹² nachhaltig gelingen wird.

Der wirtschafts- und finanzpolitischen Doppelstrategie der Bundesregierung – zuerst stimulieren und dann sanieren¹³ – ist immerhin nach zwei Jahren insoweit Respekt zu zollen, als derzeit ein solider Wirtschaftsaufschwung zu beobachten ist, wenn auch die Vaterschaftsfrage für den Erfolg offen bleiben mag. Das Sanierungsprogramm steht dagegen erst ganz am Anfang – die Nagelprobe wird darin bestehen, ob die Bundesregierung die Kraft haben wird, bei einer ungünstigeren Einnahmenentwicklungen eine kompensierende Ausgabendisziplin zu üben.

Einstweilen müssen folgende zentralen Aussagen des Bundesfinanzministeriums zur Leistungsfähigkeit der Mittelfristigen Finanzplanung als ein Programm aufgefasst werden, dessen Verwirklichung noch aussteht:

- „Das mittelfristig angelegte Denken ist in allen Bereichen der Haushalts- und Finanzpolitik eine Selbstverständlichkeit geworden.“
- „Die Finanzplanung trägt zur Verstetigung der Finanzpolitik bei.“¹⁴

¹² Vgl. Bundesministerium der Finanzen: Bundeshaushalt 2008 – Ausgeglichener Haushalt in Sicht, Pressemitteilung Nr. 76/2007 vom 4.7.2007, S. 1.

¹³ Vgl. P. Steinbrück: Die Finanz- und Wirtschaftspolitik der Bundesregierung – Reformagenda für Deutschland, Rede des Bundesministers der Finanzen bei der ifo-Jahresversammlung 2007 am 25. Juni 2007 in München, www.Bundesfinanzministerium.de.

¹⁴ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Das System der Öffentlichen Haushalte, Stand: Oktober 2006, Teil C, S. 19.