

Jana Kremer, Dan Stegarescu*

Eine strenge und mittelfristig stabilisierende Haushaltsregel

In Deutschland besteht breiter Konsens, dass im Rahmen der Föderalismusreform II härtere nationale Haushaltsregeln beschlossen werden sollten, die zu einer engen Begrenzung staatlicher Defizite führen. Wie kann jedoch im Rahmen strenger Regeln gewährleistet werden, dass der Einfluss der automatischen Stabilisatoren erhalten bleibt? Wie kann eine erratische Finanzpolitik infolge von Überraschungen bei der Finanzentwicklung vermieden werden?

Im Jahr 2007 lagen die gesamtstaatlichen Schulden voraussichtlich bei rund 65% des BIP. Vorausgegangen war ein nahezu kontinuierlicher Anstieg ausgehend von knapp 18% zu Beginn der 70er Jahre. Das Nettovermögen der Gebietskörperschaften, das für 1970 auf etwa 65% des BIP beziffert wird, ist seitdem drastisch gesunken und dürfte inzwischen mehr oder weniger aufgezehrt sein. Letztlich haben die bestehenden nationalen Haushaltsregeln die offensichtlich vorhandene Verschuldungsneigung also nicht wirksam begrenzt. Auch vor dem Hintergrund absehbarer künftiger Belastungen aufgrund der demographischen Entwicklung besteht derzeit weitgehend Einigkeit, die Regeln im Rahmen der Föderalismusreform II zu verschärfen.

Vorübergehende, rein konjunkturbedingte Schwankungen der Haushaltssalden sollen dabei nach allgemeiner Auffassung nicht begrenzt werden. Diese „automatischen Stabilisatoren“ können die üblichen gesamtwirtschaftlichen Fluktuationen abmildern, ohne mit den Problemen einer aktivistischen Konjunktursteuerung verbunden zu sein. Im Hinblick auf das strukturelle Defizitziel wird zum einen erwogen, sich mit der Neuregelung analog zu den europäischen Regeln auf einen mittelfristigen Haushaltsausgleich zu verpflichten. Zum anderen wird vorgeschlagen, nicht die Nulllinie als Regelgrenze für das konjunkturbereinigte Defizit vorzusehen, sondern die Nettosachinvestitionen. Damit würde die derzeit geltende „Goldene Regel“ prinzipiell beibehalten, der Investitionsbegriff aber enger gefasst werden, sodass der Neuverschuldung möglichst weitgehend ein entsprechender Vermögensaufbau gegenübersteht.¹

Haushaltsausgleich und Stabilisierung

Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung dürfte es vor allem dann gelingen, die in der Vergangenheit zu beobachtende Tendenz zu einer schuldenfinanzier-

ten Politik zu begrenzen, wenn die Regel möglichst klar und transparent gefasst ist und bei Verstößen ein unmittelbar einsetzender Korrekturmechanismus greift. Gestaltungen und Umgehungen der Regel wären dann erheblich erschwert beziehungsweise entsprechende Anreize begrenzt. Die Regel sollte insofern hart sein. Gleichzeitig müsste sie aber der Stabilisierungsfunktion der staatlichen Haushalte Rechnung tragen und eine stetige, planbare Finanzpolitik ermöglichen. Dazu wären – wie üblicherweise vorgeschlagen – konjunkturelle Schwankungen der Finanzierungssalden zuzulassen.

Angesichts der erheblichen Schätzunsicherheiten sollte sie darüber hinaus aber auch – und dies wird in der derzeitigen Diskussion mitunter übersehen – eine gewisse Flexibilität bei der kurz- und unseres Erachtens auch der mittelfristigen Finanzplanung aufweisen. Denn wenn eine unerwartete Schiefelage etwa durch eine Neubewertung der trendmäßigen Wirtschaftsentwicklung oder aufgrund einer allgemein nicht vorhergesehenen Entwicklung der Steuereinnahmen aufgedeckt wird, kann eine zu unflexible Regel abrupte, erratische und prozyklische Politikänderungen vorschreiben, die in der jeweiligen Situation als schädlich angesehen werden könnten. Für eine flexiblere Handhabung in einem solchen Fall spricht auch, dass sich die Fehler bei unverzerrten Schätzungen zum großen Teil im Zeitverlauf ausgleichen sollten. Aus diesen

* Die in diesem Beitrag geäußerte Meinung spiegelt die persönliche Auffassung der Autoren und nicht notwendigerweise die der Deutschen Bundesbank wider. Die Autoren danken Michael Richter für umfangreiche Vorarbeiten.

¹ Die Bundesregierung hat sich für eine Regel ausgesprochen, die sich am Grundkonzept des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts orientiert, vgl. Bundesministerium der Finanzen: Notwendigkeit und Inhalte einer neuen Schuldenregel im Grundgesetz, Kommissionsdrucksache 096 der Kommission zur Modernisierung des Bundesländer-Finanzbeziehungen, Berlin 2008. Für eine ausführliche Diskussion der Debatte um eine Reform des Haushaltsrechts, vgl. Deutsche Bundesbank: Defizitbegrenzende Haushaltsregeln und nationaler Stabilitätspakt in Deutschland, Monatsbericht April 2005, S. 23-38; und Deutsche Bundesbank: Zur Reform des deutschen Haushaltsrechts, Monatsbericht Oktober 2007, S. 48 ff.

Dr. Jana Kremer, 35, und Dr. Dan Stegarescu, 35, sind Mitarbeiter im Zentralbereich Volkswirtschaft der Deutschen Bundesbank in Frankfurt am Main.

Gründen erscheint es naheliegend, eine gewisse Reaktionszeit für die Korrektur von Defizitzielverfehlungen aufgrund von „echten“ Schätzfehlern (abzugrenzen von anderen Abweichungen) einzuräumen.²

Im Hinblick auf Klarheit und Stringenz halten wir es für sinnvoll, grundsätzlich den Haushaltsausgleich sowohl in der Haushaltsaufstellung als auch im -vollzug als Obergrenze verpflichtend zu machen und prinzipiell eine unmittelbare, situationsunabhängige Korrektur von Abweichungen vorzuschreiben. Darüber hinaus wäre für die Stabilisierungs- und Verstetigungsfunktion ein „Stabilisierungsfonds“ einzurichten. Dieser würde die in einem transparenten Verfahren ermittelte Wirkung der automatischen Stabilisatoren auf den Haushalt auffangen sowie finanziellen Spielraum schaffen, um bei allgemein unerwarteten Neubewertungen der Finanzlage die Haushaltspolitik zu verstetigen.³ Das grundsätzliche Regelwerk könnte dabei auch bei Vorgabe einer anderen Obergrenze für die Neuverschuldung eingesetzt werden. Im Folgenden werden diese Grundüberlegungen weiter ausgeführt.⁴ Anschließend wird die Entwicklung des vorgeschlagenen Stabilisierungsfonds auf Basis der vergangenen Entwicklung des Bundeshaushalts simuliert.

Berücksichtigung konjunktureller Einflüsse einschließlich gewinnabhängiger Steuern

Der Stabilisierungsfonds würde zum einen die konjunkturellen Haushaltssalden aufnehmen. Zur Konjunkturbereinigung existieren unterschiedliche Ansätze.⁵ Üblicherweise basieren sie auf der Grundidee, dass vor allem die Steuer- und Sozialbeitragseinnah-

men sowie die Ausgaben für das Arbeitslosengeld von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängen und mit geeigneten makroökonomischen Bezugsgrößen über eine konstante Elastizität verknüpft sind. Aus der Konjunkturkomponente der zugrunde liegenden makroökonomischen Größe lässt sich dann der konjunkturelle Einfluss auf den Haushalt ableiten. Ein Problem bei dieser Vorgehensweise liegt darin, dass das Aufkommen vor allem der „gewinnabhängigen Steuern“ (Körperschaftsteuer, veranlagte Einkommensteuer, Gewerbesteuer, Kapitalertragsteuern) deutlich stärker schwankt als mögliche makroökonomische Bezugsgrößen.⁶ Dies hat in den letzten Jahren die Entwicklung der mit den Standardverfahren bereinigten Finanzierungssalden in beträchtlichem Ausmaß beeinflusst. Um zu vermeiden, dass in einem Aufschwung vorübergehende Mehreinnahmen zu einer nicht nachhaltig finanzierbaren Lockerung des Haushaltskurses führen bzw. in einem Abschwung übermäßige Konsolidierungsanforderungen ermittelt werden, sollte daher eine zusätzliche Berücksichtigung dieser Effekte erfolgen (für das hier verwendete Verfahren siehe Kasten).

Erlaubte Zielabweichungen aufgrund von echten Schätzfehlern

Ein zentraler Punkt des hier gemachten Vorschlags liegt darin, dass nicht nur für Konjunkturlinien, sondern auch für Zielverfehlungen aufgrund von Schätzfehlern spezielle, flexiblere Regelungen vorgesehen werden. Ziel dabei ist es, einen größeren Spielraum für eine mittelfristige Korrektur allgemein unerwarteter Entwicklungen zu schaffen, ohne dass dieser zur bewussten Planabweichung im Haushaltsvollzug genutzt werden kann. Berücksichtigt werden sollte dabei auch, dass sich Schätzfehler hinsichtlich des konjunkturbereinigten Finanzierungssaldos für ein einzelnes Jahr bei unveränderter Politik zumeist in die Zukunft fortschreiben dürften (Basiseffekt). Daher sollte die Sonderregelung nicht nur für den Fehler des jeweiligen Jahres gelten, sondern auch die Revisionen der Mittelfristprojektion teilweise einbeziehen. Dies bleibt

² In der Vergangenheit häufig zum „Stopfen“ von Haushaltslöchern genutzte Privatisierungen, die teilweise zu einer Ausweitung des Maastricht-Schuldenstandes geführt haben, stehen künftig wohl nur noch eingeschränkt zur Verfügung und mindern auch nicht das im europäischen Rahmen maßgebliche Maastricht-Defizit. Insgesamt erscheint ein Rückgriff auf eine an die europäischen Vorgaben angelehnte Defizitabgrenzung, die Transaktionen im Finanzvermögen ausblendet, für die neuen Kreditgrenzen vorteilhaft.

³ Der hier vorgeschlagene „Stabilisierungsfonds“ grenzt sich vom Vorschlag von Prof. Deubel für die Länder (vgl. I. Deubel: Vom kommunalen Stabilisierungsfonds zu einem Stabilisierungsfonds der Länder?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 87. Jg. (2007), H. 8, S. 512-518) insofern ab, als letzterer zwar auch auf eine Verstetigung der Einnahmen ausgerichtet ist, jedoch speziell am Finanzausgleich ansetzt, Schätzfehler nicht berücksichtigt und keinen Haushaltsausgleich vorsieht. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung schlägt hingegen ein allgemeines „Ausgleichskonto“ vor, auf dem Abweichungen des konjunkturbereinigten Defizits – einschließlich diskretionärer Abweichungen im Haushaltsvollzug – von der Regelgrenze (Nettoinvestitionen) verbucht und nach Erreichen einer Obergrenze abgebaut werden (vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Staatsverschuldung wirksam begrenzen, Wiesbaden 2007). Auch die Bundesregierung spricht sich für ein solches Ausgleichskonto aus (bei Zugrundelegung des annähernden, strukturellen Haushaltsausgleichs als Regelgrenze), vgl. Bundesministerium der Finanzen, a.a.O.

⁴ Wir vernachlässigen hier zur Vereinfachung, dass beispielsweise auch gravierende Rezessionen und größere außerordentliche Ereignisse, die sich wie Naturkatastrophen der Kontrolle des Staates entziehen, eine Kreditaufnahme kurzfristig rechtfertigen könnten.

⁵ Für das im Rahmen der EU-Haushaltsregeln eingesetzte aggregierte Verfahren vgl. EU-Kommission: Public Finances in EMU – 2004, S. 86 ff. Im Europäischen System der Zentralbanken wird ein disaggregierter Ansatz verwendet, vgl. C. Bouthevillain, P. Cour-Thimann, G. van den Dool, P. Hernández de Cos, G. Langenus, M. Mohr, S. Momigliano, M. Tujula: Cyclically adjusted budget balances: an alternative approach, in: ECB Working Paper, 2001, Nr. 77.

⁶ Zu möglichen Ursachen sowie einer Abschätzung der Einflüsse vgl. auch: Deutsche Bundesbank: Die Wirtschaftslage in Deutschland im Herbst 2006, Monatsbericht November 2006, S. 56; sowie Deutsche Bundesbank: Ein disaggregierter Ansatz zur Analyse der Staatsfinanzen: die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in Deutschland in den Jahren 2000 bis 2005, Monatsbericht März 2006, S. 63 ff. Auch die EU-Kommission hat dieses Problem thematisiert, siehe EU-Kommission (2007): Public Finances in EMU – 2007, S. 91 f.

Methodische Anmerkungen

Grundsätzlich erscheint es erwägenswert, sich bei der Konjunkturbereinigung am Verfahren zu orientieren, das im Rahmen der EU-Haushaltsüberwachung zur Anwendung kommt. In der vorliegenden Untersuchung folgen wir dagegen zur Ermittlung der „Standard-Konjunkturkomponente“ dem (einfacheren) Vorgehen des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bei der Konjunkturbereinigung,¹ was insbesondere mit Datenrestriktionen bei der vergangenheitsbezogenen Betrachtung zusammenhängt.

Im Hinblick auf den Konjunktüreinfluss wird unterstellt, dass bei einer Abweichung des realen BIP von seinem Trend (Outputlücke) um 1 % auch die Steuereinnahmen um 1 % von ihrem mittelfristigen Niveau abweichen. Zur Schätzung des Trends wird der Hodrick-Prescott-Filter (HP-Filter) mit einem Glättungsparameter von $\lambda = 100$ gewählt. Um die zusätzlichen starken Schwankungen bei den gewinnabhängigen Steuern zu ermitteln, wird letztlich auf eine vereinfachte Variante des „Disaggregierten Ansatzes zur Analyse der Staatsfinanzen“ zurückgegriffen.² Dazu werden die Schwankungen auf Basis der vereinfachenden Annahme geschätzt, dass das Aufkommen der gewinnabhängigen Steuern im Durchschnitt mit der Rate der Unternehmens- und Vermögenseinkommen korrigiert um den Einfluss von Rechtsänderungen wächst. Die Abweichung von dieser „Normalentwicklung“ im jeweiligen Jahr wird dann der Standard-Konjunkturkomponente als zusätzliche Schwankung hinzugerechnet.

¹ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR): Staatsverschuldung wirksam begrenzen, Wiesbaden 2007.

² Vgl. Deutsche Bundesbank: Ein disaggregierter Ansatz zur Analyse der Staatsfinanzen: die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in Deutschland in den Jahren 2000 bis 2005, Monatsbericht, März 2006.

bei den derzeit diskutierten Vorschlägen zumeist unberücksichtigt.

Grundvoraussetzung einer speziellen Ausnahme für Schätzfehler sollte allerdings sein, dass „echte“ Schätzfehler im Haushaltsvollzug von Planabweichungen aufgrund strategischer Fehlveranschlagungen oder anderer diskretionärer Anpassungen, wie beispielsweise zwischenzeitlich verabschiedeten Rechtsänderungen, unterschieden werden. Dabei erscheint es vor allem bei der Schätzung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und des Steueraufkommens möglich, etwa durch Schaffung unabhängiger sachverständiger Gremien, weitgehend unverzerrte Schätzungen sicherzustellen. Revisionen in diesen beiden Bereichen dürften letztlich entscheidend für die „echten“ Fehlschätzungen insge-

samt sein.⁷ Darüber hinaus erscheint es bedenkenswert, die Prognose von finanziellen Wirkungen von Rechtsänderungen ebenfalls einzubeziehen. Um die Unverzerrtheit der Konjunkturbereinigung zu gewährleisten, sollte ein stark standardisiertes und transparentes Konjunkturbereinigungsverfahren fixiert werden.

Die Funktionsweise des Stabilisierungsfonds

Transparenz und Nachvollziehbarkeit sind entscheidende Voraussetzungen für das Funktionieren der flexiblen Elemente einer harten Regel. So sollte die Entwicklung des Stabilisierungsfonds jährlich analysiert und darüber Bericht erstattet werden. Denkbar ist, dass sich in dem Fonds systematisch Schulden aufbauen, wenn der Haushaltsplanung und der Konjunkturbereinigung im Durchschnitt zu günstige Schätzungen z.B. bezüglich der wirtschaftlichen Entwicklung zugrunde liegen. Zu entscheiden wäre dann, ob solche Schulden abgebaut werden sollen. Der Fonds könnte beispielsweise in Form eines Sondervermögens geführt werden, das der Kontrolle des Parlaments untersteht. In diesem Fall würden bei Konjunktüreinflüssen oder Schätzfehlern mit einer negativen Wirkung auf den Finanzierungssaldo Zuführungen aus dem Fonds an den Bundeshaushalt in entsprechender Höhe erfolgen, bei positiver Wirkung erhielte der Fonds umgekehrt Zahlungen aus dem Bundeshaushalt. Für den Bundeshaushalt wäre dann jeweils unter Einbeziehung dieser Zahlungen ein Haushaltsausgleich vorzuschreiben.

Wie oben dargelegt, verstehen wir unter „echten“ Schätzfehlern im Zusammenhang mit dem Stabilisierungsfonds Revisionen der um Konjunktur und Rechtsänderungen bereinigten Steuereinnahmen. Der Stabilisierungsfonds gleicht für ein Haushaltsjahr t im Hinblick auf die Haushaltsaufstellung die zum jeweiligen Zeitpunkt ermittelte Konjunkturkomponente und die oben angesprochenen Basiseffekte aufgrund von fortgeschriebenen Schätzfehlern aus früheren Haushaltsjahren aus. Beim Haushaltsabschluss ($t+1$) werden die dann ermittelte Konjunkturkomponente der Steuereinnahmen, die Fehlschätzung bezüglich der konjunkturbereinigten Steuereinnahmen im jeweiligen Jahr und die Basiseffekte verbucht.⁸

In der Simulation unterstellen wir, dass der neue (positive oder negative) Schätzfehler aus dem Jahr t im darauffolgenden Jahr $t+1$ in voller Höhe durch den

⁷ Zwar können auch in anderen Bereichen Schätzfehler auftreten, etwa im Zusammenhang mit größeren Reformen bezüglich der Ausgabe Seite. Da eine Abgrenzung zu bewussten Fehlveranschlagungen hier im Einzelfall schwieriger ist, erscheint diesbezüglich ein zusätzlicher Verschuldungsspielraum aber problematisch.

Stabilisierungsfonds ausgeglichen wird. Dies bedeutet, dass bei einer Überschätzung der konjunkturberinigten Steuereinnahmen für ein gegebenes Jahr eine Verschuldung in Höhe des Fehlers sowohl im gleichen als auch im Folgejahr hingenommen wird. Spiegelbildlich ist bei einer Unterschätzung auch noch im Folgejahr ein entsprechender Überschuss zu erzielen – das heißt unerwartete Mehreinnahmen dürfen nicht umgehend verausgabt werden. Bis zum Ende der Mittelfristplanung wird dieser Basiseffekt dann ab t+2 in drei gleichmäßigen Schritten zurückgeführt, wobei die während des Abbauperioden auflaufenden (erlaubten) Fehlbeträge ebenfalls im Fonds zu verbuchen wären (vgl. Beispielrechnung). Alternativ wäre jedoch auch eine schnellere Rückführung des Basiseffekts, beispielsweise schon ab dem Folgejahr denkbar. Für die Haushaltspraxis wäre zu überlegen, den Basiseffekt für das betreffende Jahr jeweils auf Basis des Schätzfehlers für dieses Jahr gegenüber beispielsweise der ersten mittelfristigen Finanzplanung zu ermitteln, die dieses Jahr enthalten hatte.

Die Bedeutung von Schätzfehlern und Basiseffekten lässt sich anhand eines Beispiels verdeutlichen, wobei die Konjunkturbereinigung zur Vereinfachung zunächst vernachlässigt wird. Im Mai 2002 hatte der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ für 2003 noch Steuereinnahmen des Bundes von 205,1 Mrd. Euro prognostiziert; diese lagen dem ersten Haushaltsentwurf der Bundesregierung im Juni zu Grunde. Bei der November-Schätzung 2002 wurden die Erwartungen (bereinigt um zwischenzeitliche Rechtsänderungen) um 8,3 Mrd. Euro nach unten korrigiert. Würde man keinen Verschuldungsspielraum für solche Schätzfehler zulassen, so hätte diese unerwartete Lücke zur Aufstellung eines verfassungsgemäßen Haushalts im Rahmen der Beratungen für den Haushalt 2003 im November 2002 durch Sparmaßnahmen geschlossen werden müssen. Außerdem lagen die Erwartungen für 2004 im Mai 2003 bereits um 14,3 Mrd. Euro niedriger als im Mai 2002 (bereinigt um zwischenzeitliche Rechtsänderungen), d.h. es wäre zwischen November 2002 und Mai 2003 noch eine zusätzliche Konsolidierung in Höhe von 6 Mrd. Euro erforderlich gewesen. Auch bei einer Bereinigung um die Neueinschätzung des Konjunkturreinflusses hätte der Konsolidierungsbedarf für 2004 zwischen Mai 2002 und Mai 2003 bei 12,7 Mrd. Euro gelegen. Eine Haushaltsregel sollte hier regelgebundene Flexibilität

⁸ Die Buchung in dem Fonds bei Haushaltsabschluss lautet formal: $T^{konj} + (T^{ber} - T^{ber}) + B = T - T^{ber} + B$, mit T: Steuereinnahmen, T^{konj}/T^{ber} : konjunkturbedingte / konjunkturbereinigte Steuereinnahmen im Ist, T^{ber} : konjunkturbereinigte Steuereinnahmen im Soll, und B: Basiseffekte. Der Term $T - T^{ber}$, d.h. die Summe aus Konjunkturreinfluss und Schätzfehler für das jeweilige Jahr hängt nicht von der Schätzung der Konjunktur zum Zeitpunkt des Haushaltsabschlusses ab. Die Schwierigkeiten einer zeitnahen, verlässlichen Feststellung des Konjunkturreinflusses wirken sich insoweit nicht auf den Fondsbestand aus.

Buchungen in dem Stabilisierungsfonds am Beispiel der Bundeshaushalte 2003 bis 2007

(in Mrd. Euro)

	2003	2004	2005	2006	2007
Defizit	39,2	39,8	31,4	28,2	14,7
Stabilisierungsfonds					
Bestand	18,4	42,6	61,9	64,1	52,1
Saldo	18,4	24,2	19,3	2,2	-12,0
Davon:					
Konjunkturkomponente	10,5	7,4	4,8	-2,0	-8,0
Schätzfehler konjunkturbereinigte Steuereinnahmen	7,9	16,7	14,5	4,2	-4,0
Im jeweiligen Jahr	7,9	8,8	0,4	-4,7	-2,4
Fortgeschriebener Fehler (Basiseffekt)	0,0	7,9	14,1	8,9	-1,5
Davon aus:					
2003	0,0	7,9	5,3	2,6	0,0
2004	0,0	0,0	8,8	5,9	2,9
2005	0,0	0,0	0,0	0,4	0,3
2006	0,0	0,0	0,0	0,0	-4,7
Nachrichtlich: Stabilisierungsfonds ohne Basiseffekte					
Bestand	18,4	34,7	39,9	33,2	22,7
Saldo	18,4	16,2	5,2	-6,7	-10,4

Schulden +/Guthaben -. Schätzfehler: Ist abzüglich Soll (Beurteilung bei Haushaltsabschluss in t+1). Defiziterhöhender Konjunkturreinfluss bzw. Schätzfehler (d.h. ungünstigeres Ergebnis): positiver Wert. Basiseffekt eines Schätzfehlers der Höhe x für Jahr t : x in t+1, 2/3-x in t+2, 1/3-x in t+3, 0 ab t+4.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen; Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

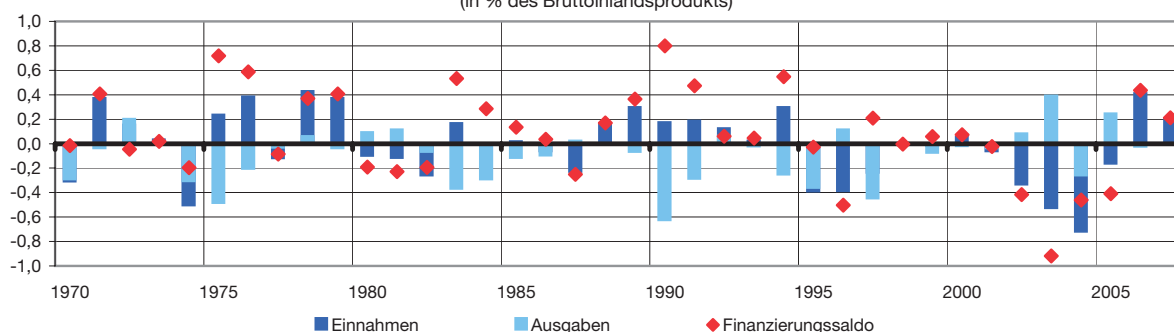
bieten, die eine mittelfristige Anpassung an die neuen Rahmenbedingungen ermöglicht. Andernfalls droht eine häufig erratische und voraussichtlich pro-zyklische Finanzpolitik, die gesamtwirtschaftlich nicht wünschenswert und politisch kaum durchsetzbar wäre.

Soll-Ist-Abweichungen in den Bundeshaushalten 1970 bis 2007

Im Folgenden wird die Entwicklung des Stabilisierungsfonds anhand der Soll-Ist-Abweichungen im Bundeshaushalt etwa seit Einführung der mittelfristigen Haushaltsplanung illustriert.⁹ Grundsätzlich wird dabei aufgrund der Datenrestriktionen nur die Standard-Konjunkturkomponente berücksichtigt. Für den Zeitraum 1998 bis 2007 wird die Fondsentwicklung darüber hinaus aber auch unter Einschluss der oben beschriebenen zusätzlichen Schwankungen bei den gewinnabhängigen Steuern in der Konjunkturkomponente simuliert.

Beim Blick auf den Finanzierungssaldo zeigt sich, dass dieser bis 2001 zumeist günstiger ausfiel als veranschlagt, während danach die negativen Verfeh-

Abbildung 1
Soll-Ist-Abweichungen¹ in den Bundeshaushalten seit 1970
 (in % des Bruttoinlandsprodukts)



¹ Soll für Jahr t laut Finanzbericht t+1. Beispiel 1975: Finanzierungssaldo fiel um 0,7% des BIP günstiger aus als veranschlagt, da die Einnahmen um 0,2% höher und die Ausgaben um 0,5% geringer ausfielen als geplant.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht; eigene Berechnungen.

lungen überwogen (siehe Abbildung 1). Dazu trugen seit 1970 insbesondere Minderausgaben in Höhe von insgesamt 36 Mrd. Euro (1,5% des BIP des Jahres 2007) bei, während auf der Einnahmenseite Fehlbeiträge im Gesamtumfang von 23 Mrd. Euro (0,9%) aufliefen. Neben Fehlschätzungen im engeren Sinne, beispielsweise aufgrund von Unsicherheiten bezüglich der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung oder der Wirkung von Rechtsänderungen, können diese Differenzen allerdings auch durch gezielte Maßnahmen im Haushaltsvollzug (z.B. Mindereinnahmen bei den Veräußerungserlösen) verursacht worden sein. Die Soll-Ist-Abweichungen bezüglich des Finanzierungssaldos und der Steuereinnahmen sind positiv korreliert. Die Abweichungen im Finanzierungssaldo sind allerdings über die gesamte Periode gesehen positiv (+13 Mrd. Euro), während sie für die Steuereinnahmen in der Summe negativ (-15 Mrd. Euro) ausfallen. Dabei treffen negative Revisionen der BIP-Wachstumsraten und des Finanzierungssaldos beziehungsweise der Steuereinnahmen nicht immer zusammen.

Unter Berücksichtigung der jeweiligen Konjunkturschätzung bei Haushaltsabschluss hielten sich bis

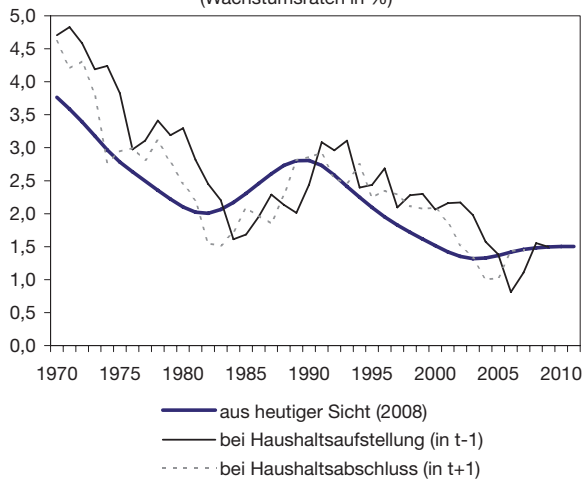
⁹ Fehlschätzungen bezüglich des konjunkturbereinigten Finanzierungssaldos des Bundes wurden auch vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, a.a.O., ermittelt. Unterschiede zu den Untersuchungen hier bestehen insbesondere in der Berücksichtigung der zusätzlichen vorübergehenden Einflüsse bei den gewinnabhängigen Steuern am aktuellen Rand sowie beim Beobachtungszeitraum und den verwendeten BIP-Prognosen. Für die vorliegende Untersuchung werden die Abweichungen für ein Jahr t dem in t+1 veröffentlichten Finanzbericht entnommen. Die über einen HP-Filter ermittelte Konjunkturkomponente eines Haushaltsjahrs t wird sowohl aus Sicht des Jahres t-1 (Haushaltsaufstellung) und t+1 (Haushaltsabschluss) auf Basis der zum jeweiligen Zeitpunkt in der gesamtwirtschaftlichen Projektion ausgewiesenen und bis 1950 rückverketteten realen BIP-Daten als auch aus heutiger Sicht (2008) geschätzt. Die Neuschätzung aus heutiger Sicht basiert auf dem aktuellen BIP-Datenstand bis einschließlich 2007 (bereinigt um den Effekt der deutschen Vereinigung), der geschätzten Wachstumsrate für 2008 aus dem aktuellen Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung und der letzten Mittelfristprojektion der Bundesregierung vom Mai 2007.

1994 negative und positive Schätzfehler bezüglich der konjunkturbereinigten Steuereinnahmen ungefähr die Waage. Danach dominierten aber die negativen Abweichungen deutlich. Für den gesamten Zeitraum seit 1970 summieren sich die Schätzfehler dann auf insgesamt 24 ½ Mrd. Euro (1% des BIP des Jahres 2007, siehe auch Abbildung 3). Ein Vergleich der konjunkturbereinigten Steuereinnahmen aus heutiger Sicht mit den „Echtzeit-Schätzungen“ zeigt jedoch auch, dass die Einschätzung hinsichtlich der trendmäßigen Entwicklung bei Haushaltsaufstellung (Jahr t-1) größtenteils zu optimistisch war, was teilweise beträchtliche Steuermindereinnahmen gegenüber den Planungen zur Folge hatte. Bei Haushaltsabschluss (Jahr t+1) wurde das jedoch erst zum Teil erkannt. Das Trendwachstum des BIP aus heutiger Sicht weicht im Durchschnitt um 0,37 Prozentpunkte (0,25 Prozentpunkte in Echtzeit) vom jeweiligen Ansatz in der mittelfristigen Finanzplanung nach unten ab (siehe Abbildung 2). Somit wurden in der Vergangenheit die konjunkturbedingten Defizite bei Haushaltsabschluss im Durchschnitt zu hoch angesetzt (und spiegelbildlich die Schätzfehler bezüglich der trendmäßigen Steuereinnahmen zu niedrig).

Simulation des Stabilisierungsfonds

Auf Basis der für die Bundeshaushalte ab 1970 ermittelten konjunkturell bedingten Defizite und Schätzfehler bei Haushaltsabschluss wird im Folgenden die Entwicklung des Schuldenbestandes des Stabilisierungsfonds bei Anwendung des hier vorgeschlagenen Regelwerks zunächst ohne Einbeziehung der zusätzlichen Schwankungen bei den gewinnabhängigen Steuern simuliert (siehe Abbildung 3). Es zeigt sich, dass sich die geschätzten Konjunkturflektoren zwar langfristig nicht ausgleichen, die darauf zurückzuführenden Schulden bis 2007 jedoch „nur“ auf 0,7% des BIP wuchsen. Die Schulden aufgrund von Schätzfehlern im jeweiligen Jahr betragen zu diesem Zeitpunkt

Abbildung 2
Trend-BIP-Wachstum
in Echtzeit und aus heutiger Sicht¹
(Wachstumsraten in %)



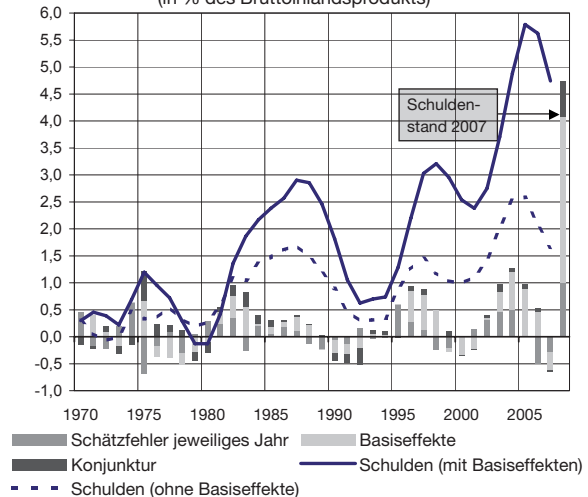
¹ Zur Schätzung der Trends wird der HP-Filter ($\lambda = 100$) gewählt.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen; Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

ebenfalls nur 1% des BIP. Dieser Wert erhöht sich aber deutlich auf 4,1%, wenn ein verzögerter Abbau des Basiseffekts zugelassen wird. Zusammengefasst summieren sich die in der Vergangenheit nach Geltung dieser Regel erlaubten Fehlbeträge auf 115 Mrd. Euro (4,7% des BIP) im Jahr 2007. Dieser durchaus spürbare Betrag relativiert sich allerdings insofern, als die Verschuldung des Bundes bei den bestehenden Haushaltsregeln tatsächlich um etwa 915 Mrd. Euro angestiegen ist.

Bei Berücksichtigung der zusätzlichen Schwankungen bei den gewinnabhängigen Steuern als Teil der Konjunkturkomponente wäre der Verschuldungsrahmen höher gewesen (siehe Abbildung 4). Im Zeitraum 1998 bis 2007 wären Schulden von rund 78 Mrd. Euro (3,2% des BIP) in dem Stabilisierungsfonds aufgelaufen. In den ersten Jahren wären vor allem aufgrund der positiven Konjunkturreinflüsse Zahlungen an den Fonds zu leisten gewesen (Guthabenaufbau des Fonds). Ab 2001 kommt es dann zu einer Kumulation starker negativer Konjunkturreinflüsse und Schätzfehler. Der Fonds hätte in dieser Zeit umfangreiche Zuschüsse an den Bundeshaushalt geleistet (Schuldenaufbau). In den Jahren 2006 und 2007 sind Konjunkturreinflüsse und Schätzfehler dann jeweils positiv, was für sich genommen zu Zahlungen des Bundes an den Fonds führen würde (Schuldenabbau). Allerdings wäre es im Jahr 2006 dennoch zu einem weiteren leichten Zuschuss an den Bundeshaushalt gekommen, da das Ergebnis für 2006 immer noch relativ ungünstig ausfiel verglichen mit den mittelfristigen Projektionen aus den frü-

Abbildung 3
Schuldenentwicklung im
Stabilisierungsfonds 1970 bis 2007¹
(in % des Bruttoinlandsprodukts)



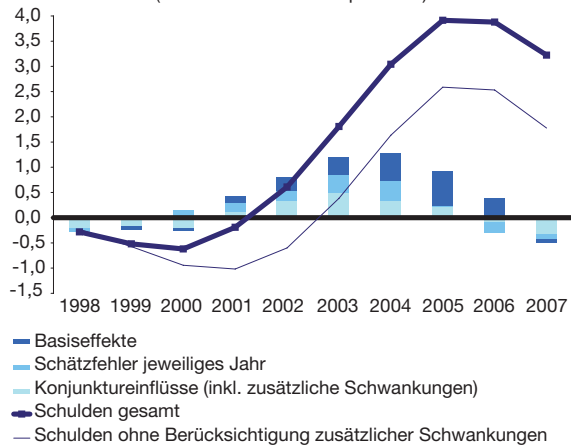
¹ Defiziterhöhender Konjunkturreinfluss bzw. Schätzfehler (d.h. ungünstigeres Ergebnis): positiver Wert. Die Aufteilung der Buchung für die einzelnen Jahre auf Konjunktur, Schätzfehler und Basiseffekte erfolgt jeweils aus Sicht des Jahres t+1 (Haushaltsabschluss).

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht; eigene Berechnungen.

heren Jahren. So lag das Ergebnis 2006 (bereinigt um zwischenzeitliche Rechtsänderungen und Konjunkturreinflüsse) um 28 ½ Mrd. Euro unter der Projektion des Arbeitskreises Steuerschätzungen vom Mai 2002, als das Jahr 2006 erstmals einbezogen worden war. Erst 2007 wären die aus früheren Revisionen resultierenden Basiseffekte vollständig zurückgeführt, und es wäre angesichts der sehr starken, hauptsächlich als konjunkturell interpretierten Zuwächse bei den Steuereinnahmen eine Zahlung aus dem Bundeshaushalt an den Stabilisierungsfonds erfolgt. Hätte man über die betrachtete Periode die zusätzlichen Schwankungen bei den gewinnabhängigen Steuern nicht berücksichtigt,¹⁰ wäre die positive Entwicklung der ersten Jahre stärker als positiver Schätzfehler interpretiert worden, und es wären auch noch 2001 Zahlungen an den Fonds zu leisten gewesen. In den Folgejahren hätte die Summe aus dem Schätzfehler des jeweiligen Jahres und dem Konjunkturreinfluss ähnlich wie im oben beschriebenen Fall zu einem Schuldenaufbau des Fonds geführt. Die (negativen) Schätzfehler fallen dabei vom Betrag her höher aus, die Konjunkturreinflüsse niedriger als mit Berücksichtigung der zusätzlichen Schwankungen bei den gewinnabhängigen Steuern. Insgesamt wird außerdem bei Berücksichtigung dieser zusätzlichen Schwankungen im Zeitraum der „schlechten Jahre“

¹⁰ Die in Abbildung 4 hierzu gezeigte Linie verläuft ab 2001 parallel zu der Schuldenentwicklung in Abbildung 3 (nach Auslaufen früherer Basiseffekte).

Abbildung 4
Schuldenentwicklung im
Stabilisierungsfonds 1998 bis 2007¹
 (in % des Bruttoinlandsprodukts)



¹ Berücksichtigung der zusätzlichen Schwankungen bei den gewinnabhängigen Steuern. Defiziterhöhender Konjunkturreinfluss bzw. Schätzfehler (d.h. ungünstigeres Ergebnis): positiver Wert.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen; eigene Berechnungen.

2002-2005 ein höherer Verschuldungsspielraum gewährt.

Insgesamt zeigt sich, dass die vorgeschlagene Regel aus heutiger Sicht seit 1970 ein relativ starkes antizyklisches „Atmen“ der Bundesfinanzen im Konjunkturzyklus erlaubt hätte. Ausschlaggebend hierfür sind freilich insbesondere die Berechtigung zur Kreditfinanzierung auf Grund von Schätzfehlern und die Möglichkeit, diese erst mittelfristig zu korrigieren (siehe den Beitrag von „Schätzfehler“ und „Basiseffekte“ in Abbildung 3). Der im Fonds aufgelaufene Schuldenstand wäre zwar spürbar, hätte sich aber vermutlich bei weiter günstiger Wirtschaftsentwicklung in den kommenden Jahren zurückgebildet und könnte möglicherweise zukünftig durch eine unverzerrtere Schätzung begrenzt werden.

Fazit

Angesichts des starken Schuldenanstiegs in der Vergangenheit und künftiger Herausforderungen durch die demographische Entwicklung erscheint eine grundlegende Reform der nationalen Haushaltsregeln von Bund und Ländern von großer Bedeutung. Im vorliegenden Beitrag wird eine Haushaltsregel vorgeschlagen, die transparent, streng und verbindlich ist, gleichzeitig aber die nötige Flexibilität bietet, um das antizyklische Atmen der Staatsfinanzen im Konjunkturzyklus zu ermöglichen und eine erratische Haushaltspolitik zu vermeiden. Wesentliche Bestandteile sind:

1. Die verfassungsmäßige Verankerung des Ziels eines grundsätzlich in jedem Jahr ausgeglichenen Haushalts für Haushaltsaufstellung und -vollzug (abgese-

hen von einer Ausnahmeklausel für extreme Notlagen).

2. Ein neu zu gründender Stabilisierungsfonds ermöglicht durch regelgebundene Zu- und Abführungen an den Haushalt:

- Einen Ausgleich konjunktureller Einflüsse und damit ein „Atmen“ des Haushalts im Konjunkturzyklus sowie
- eine erst mittelfristige Anpassung bei echten Schätzfehlern bezüglich der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der zum Teil erratischen Steuereinnahmen.

Dabei ist es nach unserer Auffassung von entscheidender Bedeutung auch für die politische und öffentliche Akzeptanz, dass allgemein unvorhergesehene Entwicklungen (Schätzfehler) – anders als sonstige Planabweichungen – nicht sofort, sondern erst mittelfristig zu korrigieren sind. Andernfalls drohen abrupte und prozyklische Anpassungen der Haushaltspolitik. Dieser Aspekt wird bei den derzeit vorliegenden Vorschlägen für die Ausgestaltung der Haushaltsregeln noch nicht (ausreichend) berücksichtigt. Wenngleich die genaue Erfassung von Schätzfehlern mit gewissen Schwierigkeiten verbunden ist, leistet deren Berücksichtigung im Rahmen einer Haushaltsregel, die konjunkturbereinigte Defizitziele vorgibt, einen entscheidenden Beitrag zur automatischen Stabilisierung der Wirtschaftsentwicklung und Verstetigung der Finanzpolitik. Es ist in diesem Zusammenhang aber entscheidend, dass die Zu- und Abführungen des Stabilisierungsfonds regelgebunden erfolgen, insbesondere um zu verhindern, dass die erlaubten Spielräume zu bewussten Planabweichungen im Haushaltsvollzug genutzt werden. Eine jährliche, standardisierte Berichterstattung zur Fondsentwicklung schafft dabei zusätzliche Transparenz.

Ein weiterer zentraler Bestandteil einer solchen Regelung ist zudem die Sicherstellung möglichst unverzerrter Schätzungen bezüglich der Entwicklung der Gesamtwirtschaft, des Steueraufkommens und des Konjunkturreinflusses – möglicherweise durch spezielle unabhängige Gremien. Einen wichtigen Beitrag dazu leisten bereits die Übertragung der Steuerschätzungen auf einen unabhängigen Arbeitskreis, die ab diesem Jahr neugestaltete mittelfristige Makroprojektion durch Wirtschaftsforschungsinstitute sowie das Monitoring im Rahmen des EU-Haushaltsverfahrens. Alles in allem besteht im Rahmen der Föderalismusreform II eine große Chance, die nationalen Haushaltsregeln neu zu gestalten. Solide und stabilisierende öffentliche Finanzen stehen dabei keinesfalls in einem unüberbrückbaren Gegensatz.