

Christian Kastrop, Martin Snelting*

Das Modell des Bundesfinanzministeriums für eine neue Schuldenregel

Bundesfinanzminister Peer Steinbrück hat der Föderalismuskommission II am 25. Februar 2008 ein Modell für eine neue Regel zur Begrenzung der Kreditaufnahme der öffentlichen Haushalte vorgelegt. Das Modell dient als Diskussionsgrundlage für die weiteren Verhandlungen der Föderalismuskommission über eine Reform des Art. 115 GG. Was sind die Eckpunkte des Modells? Wie hätten sich die Vorgaben des Modells in einer Szenarioanalyse für die Jahre 2000 bis 2007 ausgewirkt?

Die Begrenzung der Neuverschuldung mit Hilfe einer Reform der in der Finanzverfassung verankerten Budgetregeln ist das politisch ambitionierteste Projekt der Föderalismuskommission II. Bundesfinanzminister Peer Steinbrück hat der Föderalismuskommission hierzu als Diskussionsgrundlage ein Modell für eine neue Schuldenregel vorgelegt.¹ Der Vorschlag sieht vor, mit Blick auf die Tragfähigkeitsprobleme, die die öffentlichen Haushalte aufgrund der Herausforderungen des demografischen Wandels aufweisen, strukturelle Neuverschuldung der öffentlichen Haushalte nur noch in sehr engen Grenzen zuzulassen. Konkret besteht das Modell – angewendet auf den Bundeshaushalt – aus folgenden Eckpunkten:

1. *Strukturkomponente.* Die strukturelle Neuverschuldung wird für den Bundeshaushalt auf maximal 0,35% des nominalen BIP begrenzt. Das Modell orientiert sich damit *nicht* an dem vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vorgeschlagenen Nettoinvestitionskonzept,² sondern definiert eine pauschale Obergrenze für die Nettokreditaufnahme (NKA), die nicht mehr zwischen kreditierbaren und nicht-kreditierbaren Staatsausgaben unterscheidet.
2. *Konjunkturkomponente.* Zusätzlich zur strukturellen Verschuldungskomponente wird mit Hilfe eines Konjunkturbereinigungsverfahrens eine *konjunkturelle Verschuldungskomponente* ermittelt, die in konjunkturell schlechten Zeiten zu zusätzlichen und in konjunkturell guten Zeiten zu eingeschränkten

Kreditspielräumen bzw. zur Forderung nach Überschüssen führt (vgl. Kasten).

3. *Bereinigung um finanzielle Transaktionen.* Bisher ist die inkonsistente Behandlung von finanziellen Transaktionen in Maastricht- und Haushaltsrechnung eine wesentliche Quelle für die Inkompatibilität zwischen europäischem Stabilitäts- und Wachstumspakt und kassenorientiertem Rechnungswesen der öffentlichen Haushalte. Für größtmögliche Maastricht-Kompatibilität sieht das BMF-Modell nun vor, bei der Berechnung der in einem Haushaltsjahr zulässigen Kreditobergrenze einen möglichen *Einnahmesaldo aus finanziellen Transaktionen* (im Wesentlichen Privatisierungen und Darlehensbewegungen) analog der Maastricht-Rechnung *wie eine staatliche Kreditaufnahme* zu behandeln. In der Konsequenz können z.B. Privatisierungseinnahmen nicht mehr genutzt werden, um die Obergrenzen für die Kreditaufnahme einzuhalten. Die finanziellen Transaktionen sind dabei entsprechend § 2 Abs. 2 des Sanktionsaufteilungsgesetzes³ definiert. Die Daten können der vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten amtlichen Kassenstatistik entnommen werden.⁴

* Besonderer Dank für wertvolle Anregungen und Hinweise gilt Dr. Elke Baumann und Dr. Elmar Dönnebrink. Die Autoren geben in dem Artikel ihre persönliche Auffassung wieder.

¹ Vgl. Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Kommissionsdrucksache 096 vom 25. Februar 2008.

² Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Staatsverschuldung wirksam begrenzen, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, März 2007.

³ Sanktionszahlungsaufteilungsgesetz vom 5. September 2006 (BGBl. I, S. 2098, 2104)

⁴ Die Bereinigung um den Saldo finanzieller Transaktionen wäre im Ergebnis auch Bestandteil eines Nettoinvestitionskonzepts im Sinne des Vorschlages des Sachverständigenrates gewesen, da Nettoeinnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen nicht zu einer Verbesserung der Vermögensposition des Staates führen.

Dr. Christian Kastrop, 48, derzeit Vorsitzender des Wirtschaftspolitischen Ausschusses des Europäischen Rates der Wirtschafts- und Finanzminister, ist Leiter der Unterabteilung für finanzpolitische Grundsatzfragen im Bundesministerium der Finanzen; Dr. Martin Snelting, 43, ist dort Referent.

Tabelle 1
Eckpunkte des Modells

Obergrenze für die Nettokreditaufnahme =	
	Strukturkomponente (0,35 % des BIP)
+/-	Konjunkturkomponente
+/-	Saldo der finanziellen Transaktionen gemäß § 2 Abs. 2 Sanktionsaufteilungsgesetz
-	Gegebenenfalls abzubauenende Überschreitung des Kontrollkontos

4. *Kontrollrechnung.* Mittels einer Kontrollrechnung werden nach Ablauf eines Haushaltsjahrs Abweichungen von der Anforderung, die strukturelle Neuverschuldung auf maximal 0,35% des BIP zu begrenzen, auf einem „Kontrollkonto“ festgehalten. Wenn die kumulierten Abweichungen einen bestimmten Schwellenwert überschreiten, werden zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich, um einen dadurch bedingten Schuldenanstieg zurückzuführen.
5. Für Sondersituationen, wie etwa Naturkatastrophen, ist eine *Ausnahmeklausel* vorgesehen, die es ermöglicht, einen besonderen Finanzbedarf durch zusätzliche Kreditaufnahme zu decken. Der enge Anwendungsbereich dieser Ausnahmeklausel soll nicht durch eine restriktive Beschreibung einer Not-situation sichergestellt werden, sondern dadurch, dass von ihr nur durch eine breite parlamentarische Mehrheit oberhalb der Kanzlermehrheit (noch zu konkretisierendes Quorum) Gebrauch gemacht werden kann.

Anknüpfung an die Reform des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes

Die neue Schuldenregel orientiert sich am Konzept des präventiven Arms des im Jahr 2005 reformierten Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Die Reform hat einen paradigmatischen Wechsel bei entscheidenden Grundprinzipien der Finanzpolitik vollzogen. Drei Kernelemente lassen sich hervorheben:

1. Die Reform orientiert sich an dem Kriterium „*langfristige Tragfähigkeit*“ als wesentlichen Indikator für die Frage, ob einem Haushalt überhaupt strukturelle Neuverschuldungsspielräume zugestanden werden können und wenn ja, in welchem Umfang. Dies bedeutet für Deutschland, dass vor dem Hintergrund der zu erwartenden demografischen Entwicklung und des damit einhergehenden relativ niedrigen Wachstums des Produktionspotenzials die strukturelle Neuverschuldung den Rahmen von „Close To Balance“ nicht überschreiten sollte. Die Obergrenze

für das gesamtstaatliche strukturelle Defizit beträgt maximal 0,5% des BIP. Der Bund nähme hiervon nach der vorgeschlagenen Regel 70% in Anspruch. Hiermit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass der Bundeshaushalt empirisch den größten Anteil an dem bestehenden strukturellen Budgetdefizit trägt. Zudem entspricht der Bundesanteil in etwa der Größenordnung, in der der Bund im Innenverhältnis zu den Ländern für eine Verletzung von supranationalen oder völkerrechtlichen Verpflichtungen, mithin auch für Verstöße gegen den Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt, nach Art. 104a Abs. 6 GG haftet.

2. *Die Reform stellt eine Abkehr von der aktiven Konjunktursteuerung* im Sinne einer diskretionär antizyklischen Fiskalpolitik lediglich in schlechten Zeiten dar. Stattdessen soll sich die Finanzpolitik im Konjunkturverlauf symmetrisch verhalten. Dies bedeutet, dass – wie im Rahmen des reformierten Stabilitäts- und Wachstumspaktes bereits umgesetzt – konjunkturbedingte Abweichungen von einem mittelfristig einzuhaltenden, strukturellen Haushaltsziel vollständig akzeptiert werden, wenn sie sich im Rahmen der automatischen Stabilisatoren bewegen, kurzfristig orientierte Konjunkturpolitik aber keine zusätzliche strukturelle Staatsverschuldung über das jeweils zulässige Maß hinaus rechtfertigt. Anders als im gültigen Art. 115 GG ist der Gesetzgeber also auch in konjunkturellen Schwächephasen an eine Obergrenze der Kreditaufnahme gebunden, in konjunkturell guten Zeiten sind Überschüsse erforderlich („good behaviour in good times“). Die Steigerung des Wachstumspotenzials muss die Finanzpolitik vor allem durch eine Veränderung der Struktur, d.h. der Qualität der Staatsausgaben und -einnahmen, sowie durch eine insgesamt potenzialwachstumsorientierte Finanz- und Wirtschaftspolitik realisieren.

3. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt definiert die *Kreditobergrenzen mit Hilfe einer pauschalen Definition* (in % des BIP) und verzichtet auf eine Ausrichtung an den öffentlichen Investitionen. Mit der Übernahme dieser pauschalen Definition steht das Modell des BMF in einem paradigmatischen Widerspruch zum Modell des Sachverständigenrates. Der Rat hatte vorgeschlagen, dass sich die Kreditobergrenze auch in Zukunft an den öffentlichen Investitionen orientieren soll. Theoretisch zwar begründbar, birgt dieser Vorschlag jedoch viele Probleme. Zu offensichtlich sind die methodischen Schwierigkeiten, die bei dem Versuch einer Neudefinition der öffentlichen Investitionen und der vorzunehm-

Berechnung der Konjunkturkomponente nach dem EU-Verfahren

Während die Strukturkomponente von 0,35% des nominalen BIP einfach zu berechnen ist, ist die Berechnung der Konjunkturkomponente erläuterungsbedürftig. Sie ist deswegen erforderlich, weil das BMF-Modell zwischen konjunkturell guten und konjunkturell schlechten Zeiten unterscheidet. Diese Unterscheidung setzt die Definition einer Normallage voraus. Zur Konjunkturbereinigung der Haushaltsdefizite müssen zudem die Auswirkungen einer Abweichung von der Normallage auf die öffentlichen Haushalte geschätzt werden. Es gibt hierzu zahlreiche konkurrierende Methoden – von simplen Durchschnittsbildungen bei den Steuereinnahmen¹ bis zu disaggregierten Verfahren, die für jede einzelne Komponente der staatlichen Einnahmen und Ausgaben versuchen, eine um konjunkturelle Einflüsse bereinigte Reihe zu erhalten.² Das BMF-Modell hat sich in Anbetracht dieser Methodenvielfalt für die pragmatische Lösung entschieden, das gleiche Verfahren zur Konjunkturbereinigung zu verwenden, das auch im Rahmen des Europäischen Haushaltsüberwachungsverfahrens verwendet wird.³ Dieses Verfahren ist als Referenzmethode im Stabilitätspakt verankert.⁴

Die Berechnung der Konjunkturkomponente nach dem EU-Verfahren vollzieht sich in folgenden Schritten:

1. *Schätzung des Produktionspotenzials bzw. der Produktionslücke* OG. Das Potenzial Y_{pot} wird mit Hilfe der im Rahmen des EU-Verfahrens verwendeten Produktionsfunktionsmethode auf Basis der jeweils gültigen gesamtwirtschaftlichen Vorausschätzungen der Bundesregierung ermittelt. Aus der Differenz zwischen tatsächlichem BIP Y und Y_{pot} relativ zu Y_{pot} ergibt sich die Produktionslücke OG:

$$\frac{Y - Y_{pot}}{Y_{pot}} = OG$$

2. *Berechnung der Konjunkturkomponente* CC: Die Multiplikation der Budgetsensitivität ϵ mit der Produktionslücke OG ergibt die Konjunkturkomponente CC.
 $CC = \epsilon \cdot OG$

Die Budgetsensitivität ϵ wurde im Rahmen einer aufwändigen Studie von der OECD empirisch abgeleitet.⁵ Danach liegt die Budgetsensitivität für Deutschland derzeit bei 0,51. Dies bedeutet, dass die Veränderung der Produktionslücke um 1%-Punkt zu einer Veränderung des gesamtstaatlichen Budgetsaldos um 0,51 Prozentpunkte führt. Das BMF hat die Ergebnisse der OECD durch ein Gutachten des ifo-Instituts⁶ überprüfen lassen, welches die Ergebnisse bestätigt hat.

Für eine Aufteilung der Konjunkturkomponente auf Bund und Länder ist die Aufteilung der konjunkturellen Komponente „ $\epsilon \cdot OG$ “ erforderlich. Da die für das Steueraufkommen relevante Produktionslücke für Bund und Länder gleich ist, reduziert sich die Fragestellung auf eine innerstaatliche Aufteilung der gesamtstaatlichen Budgetsensitivität ϵ . Diese lässt sich im Rahmen einer Disaggregation eindeutig auf Bund und Länder verteilen. Relevant für die innerstaatliche Aufteilung der Budgetsensitivität ist nur, welchen Anteil die Gebietskörperschaften jeweils an Steuern, Sozialbeiträgen und Arbeitsmarktausgaben haben. Die Disaggregation für die vergangenen 15 Jahre ergibt eine relativ stabile Aufteilung der Konjunkturkomponente zwischen Bund und Ländern im Verhältnis 50 zu 30. Der verbleibende Anteil entfällt auf die Sozialversicherungen.

¹ Vgl. z.B. I. Deubel: Vom kommunalen Stabilisierungsfonds zu einem Stabilisierungsfonds der Länder?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 87. Jg. (2007), H. 8, S. 512-518.

² Vgl. Deutsche Bundesbank: Ein disaggregierter Ansatz zur Analyse der Staatsfinanzen: Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in Deutschland 2000 bis 2005, in: Monatsbericht, März 2006, S. 63-79.

³ Vgl. C. Denis, D. Grenouilleau, K. Mc Morrow, W. Röger: Calculating potential growth rates and output gaps – A revised production function approach, in: European Economy Economic Papers, 247, 2006.

⁴ Vgl. Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes, in der Fassung vom 16. September 2005.

⁵ Vgl. N. Girouard, C. André: Measuring Cyclically-adjusted Budget Balances for OECD Countries, in: OECD Economics Department Working Papers 434, 2005. Im Einzelnen setzt sich die Budgetsensitivität ϵ wie folgt zusammen:

$$\epsilon = \beta_{EST} \cdot \frac{T_{EST}}{Y} + \beta_{KST} \cdot \frac{T_{KST}}{Y} + \beta_{IND} \cdot \frac{T_{IND}}{Y} + \beta_{SV} \cdot \frac{SV}{Y} - \alpha \cdot \frac{G_U}{Y}$$

, wobei persönliche Einkommensteuern mit T_{EST} ($\beta_{EST} = 1,61$), gewinnabhängige Steuern mit T_{KST} ($\beta_{KST} = 1,53$), indirekte Steuern mit T_{IND} ($\beta_{IND} = 1,00$), Sozialbeiträge mit SV ($\beta_{SV} = 0,57$) und konjunkturabhängige Staats-, d.h. Arbeitsmarktausgaben mit G_U ($\alpha = 0,18$) bezeichnet werden.

⁶ Vgl. T. Büttner, A. Dehne, G. Flaig, O. Hülseswig: Berechnung der BIP-Elastizitäten öffentlicher Ausgaben und Einnahmen zu Prognosezwecken und Diskussion ihrer Volatilität, Studie im Auftrag des Bundesministerium der Finanzen, März 2006.

menden Abschreibungen zu lösen wären, zu groß ist das Risiko, den Investitionsbegriff weit zu öffnen für eine Fülle fachpolitischer Anliegen, die – durchaus begründbar – für bestimmte Ausgaben jenseits der Sachinvestitionen einen investiven Charakter reklamieren (z.B. Humanvermögen) und damit das Ziel tragfähiger öffentlicher Finanzen gefährden. Darüber hinaus werden Verzerrungen staatlicher Ausgabenpolitik aufgrund einer Koppelung der Nettokreditaufnahme an sehr weit gefasste investive Ausgaben durch eine pauschale Definition der

Kreditobergrenze vermieden, die dann aber auch keine sachliche Einschränkung bei der Ausnutzung der Grenze mehr entfaltet.

Wie hätte das BMF-Modell in der Vergangenheit gewirkt – Ergebnisse eines „Stresstests“

Eine Diskussion der in dem BMF-Modell enthaltenen grundsätzlichen paradigmatischen Sichtweisen wurde bereits an anderer Stelle ausführlich geleistet.⁵

⁵ Vgl. E. Baumann, C. Kastrop: A New Budget Rule for Germany, in: Fiscal Policy: Current Issues and Challenges, Banca d'Italia, Research Department, Public Finance Workshop, 2008.

Gegenstand dieses Beitrages soll vor allem die Darstellung der technischen Ausgestaltung und die Diskussion der Praxistauglichkeit des BMF-Modells sein. Dabei wird im Rahmen einer im BMF durchgeführten Szenarioanalyse mit Echtzeitdaten für den Zeitraum 2000 bis 2007 untersucht, welche Auswirkungen das Modell in diesem Zeitraum gehabt hätte, wenn es bereits dann in der Verfassung verankert gewesen wäre. Für die Simulationsrechnung zur Wirkung der neuen Schuldenregel sind im Einzelnen folgende Annahmen getroffen worden:

- Die *Obergrenze für die Nettokreditaufnahme* nach der neuen Regel wird bei Haushaltsaufstellung *immer ausgeschöpft*.
- Wegen ihrer Neutralität für die Einhaltung der Kreditobergrenze müssen *finanzielle Transaktionen* bei einer Simulationsrechnung zur Wirkung der neuen Schuldenregel *unberücksichtigt* bleiben. In der Vergangenheit wurden zwar erhebliche Einnahmen aus Finanztransaktionen zur Haushaltsfinanzierung eingesetzt. Es ist aber nicht plausibel, anzunehmen, dass fiskalisch motivierte Privatisierungen oder andere Verkäufe von Aktiva auch unter der neuen Regel realisiert worden wären. Eine realistische Szenario-rechnung muss daher von den in der Vergangenheit tatsächlich realisierten Einnahmen aus finanziellen Transaktionen abstrahieren.
- Für das Kontrollkonto wurden Abweichungen zwischen Soll und Ist entsprechend den in der Vergangenheit tatsächlich aufgetretenen Abweichungen der Nettokreditaufnahme zwischen Haushaltsaufstellung und Haushaltsabrechnung unterstellt. Diese wurden zuvor bereinigt um Veränderungen des Saldos finanzieller Transaktionen.

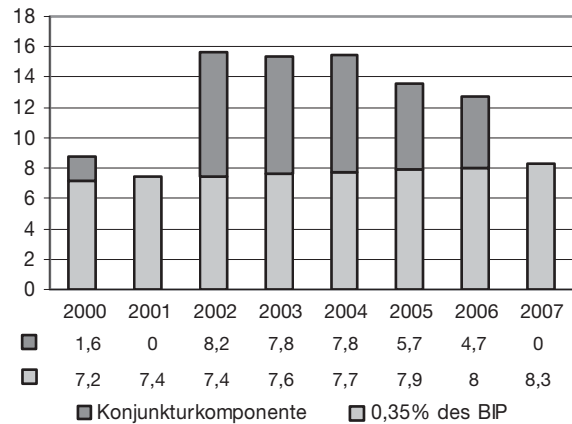
Wie hoch wären die Verschuldungsspielräume bei Aufstellung des Bundeshaushalts gewesen?

Abbildung 1 zeigt die Strukturkomponente und die Konjunkturkomponente nach der neuen Schuldenregel bei der Haushaltsaufstellung für die Jahre 2000 bis 2007. Der Graphik liegen Echtzeitdaten zu Grunde. Auf Grund der rückwirkenden Revisionen, denen Potenzialschätzungen unterliegen, würde sich die Graphik aus heutiger Sicht anders darstellen. Die hier dargestellte Schätzung für Produktionspotenzial und Produktionslücke entspricht wegen der Verwendung von Echtzeitdaten der Schätzung zum *damaligen* Zeitpunkt auf Basis der *damaligen* Datenlage und gesamtwirtschaftlichen Vorausschätzungen.⁶ Nur so lässt sich die Frage beantworten, wie die Haushalte unter Be-

⁶ Vgl. J. Döpke: Besonderheiten und Bedeutung volkswirtschaftlicher Echtzeitdaten, in: WiSt, April 2007, H. 4, S. 209-213.

Abbildung 1
Konjunktur- und Strukturkomponente
für das Haushaltssoll¹

(Echtzeitdaten in Mrd. Euro)



¹ Neuverschuldungsspielräume bei Verabschiedung des jeweiligen Haushalts im Parlament.

rücksichtigung der Schuldenregel in diesem Zeitraum aufgestellt worden wären. Im Vergleich zur Regelgrenze des Art. 115 GG, die durch die im Haushaltsplan enthaltenen Bruttoinvestitionsausgaben gebildet wird, stellt sich die aus der strukturellen und konjunkturellen Komponente gebildete Kreditobergrenze für das Haushaltssoll deutlich restriktiver dar. Art. 115 GG hat je nach Höhe der Bruttoinvestitionen Kreditaufnahmen von 20 bis 30 Mrd. Euro jährlich zugelassen.

Bei der Abbildung 1 ist zu beachten, dass die Konjunkturkomponente im Zusammenhang mit der gesamtwirtschaftlichen Vorausschätzung bei der Haushaltsaufstellung steht. Da in den Jahren 2002 bis 2005, die eine außerordentlich und unerwartet ausgeprägte wirtschaftliche Schwächephase durchliefen, die gesamtwirtschaftlichen Vorausschätzungen zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung jeweils deutlich optimistischer waren als der tatsächliche Verlauf, führt eine Ex-post-Darstellung insgesamt zu (absolut) deutlich höheren Konjunkturkomponenten. Diese Aussage gilt für die Jahre 2006 und 2007 umgekehrt.

Das Kontrollkonto

Die Festlegung einer Kreditgrenze für die Haushaltsaufstellung bedeutet nicht, dass die Kreditaufnahme im Vollzug des Haushalts immer innerhalb dieser Grenze bleibt. Zum einen werden sich die Konjunktur und damit die konjunkturbedingten Einnahmen und Ausgaben in der Regel anders entwickeln als zum Zeitpunkt der Planung angenommen. Zum anderen können bei der Etatisierung von Einnahmen und Ausgaben Schätzfehler auftreten, die zu einer erheblichen

Tabelle 2
Beispielrechnung für das Kontrollkonto

	Soll 2004 (vor Nachtrag)	Ist 2004
	(in %)	
BIP real – Veränderung gegenüber dem Vorjahr	1,7	1,1
	(in Mrd. Euro)	
1. 0,35% des BIP	7,7	
2. Konjunkturkomponente	7,8	
3. Effekt der Wachstumsänderung auf die Konjunkturkomponente		3,5
4. Konjunkturkomponente für Haushaltsabrechnung - (2. laufender Soll + 3.)		11,3
5. Obergrenze für die Nettokreditaufnahme (= Überschuss) (1.+2. oder 4.)-5.)	15,5	19,0
6. Ist Nettokreditaufnahme (Beispiel, berechnet nach tatsächlichen Abweichungen der Nettokreditaufnahme, bereinigt um Privatisierungserlöse)		27,8
7. Be- (-) Ent (+) lastung Ausgleichskonto		-8,8
8. Saldo Ausgleichskonto		-8,8
Nachrichtlich: Zerlegung der Soll-Ist-Abweichung		
Abweichung der Nettokreditaufnahme gegenüber Soll		12,3
davon aus BIP-Abweichung (konjunkturell)		3,5
davon „diskretionär“		8,8

– nicht konjunkturell bedingten – Abweichung von der geplanten Kreditaufnahme führen. Beispiele sind die Schätzung der finanziellen Auswirkungen von Steuerrechtsänderungen, Sozialreformen oder auch technische Probleme bei der Umsetzung geplanter Maßnahmen (Beispiel LKW-Maut).

Der BMF-Vorschlag für eine neue Schuldenregel sieht vor, Abweichungen der (strukturellen!) Kreditaufnahme zwischen Soll und Ist auf einem Kontrollkonto festzuhalten. Die Konstruktion des Kontrollkontos orientiert sich an dem – auch vom Sachverständigenrat adaptierten – Ausgleichskonto der Schweizer Schuldenbremse. Für das Verständnis des Kontrollkontos ist es wichtig, zwei Zielsetzungen dieser Konstruktion herauszustellen:

1. *Anreizkompatibilität*: Zum einen soll die *neue Regel* – gegenüber dem jetzigen Art. 115 GG – *verbindlicher* sein. Die derzeitige Formulierung des Art. 115 GG stellt eine reine Aufstellungsregel dar. Die neue Regel soll auch für den Vollzug gelten. Damit wird die Möglichkeit verschlossen, die Regel z.B. durch strategische Fehletatisierungen oder auch strategische Fehlschätzungen zu unterlaufen.

2. *Schätzfehler*: Mit dem Kontrollkonto wird die *Möglichkeit* geschaffen, *unvorhergesehene Finanzbedarfe verfassungskonform zu finanzieren* – allerdings unter der Bedingung, dass kumulierte Verfehlungen bei Überschreiten eines bestimmten Schwellenwerts zu zusätzlichen Konsolidierungsmaßnahmen führen.

Mit dem Kontrollkonto wird gleichsam geprüft, ob der Gesetzgeber seine Zusage eingehalten hat, mit dem Haushalt eine bestimmte strukturell definierte Obergrenze der Kreditaufnahme nicht zu überschreiten. Analog zur Regelung im Stabilitäts- und Wachstumspakt ist eine Abweichung gegenüber der Soll-Nettokreditaufnahme nur dann problematisch, wenn sie sich *nicht* konjunkturell begründen lässt. Um diese Konditionierung an den Konjunkturverlauf nicht zum „Freibrief“ zur Begründung jeglicher Abweichungen zu machen, werden die konjunkturellen Abweichungen aus dem verwendeten Konjunkturbereinigungsverfahren abgeleitet. Um den Betrag zu ermitteln, der bei einer Abweichung der Nettokreditaufnahme gegenüber der Obergrenze bei Aufstellung auf dem Kontrollkonto gebucht wird, muss die Abweichung in einen konjunkturbedingten und in einen „strukturellen“ Teil zerlegt werden. Nur der „strukturelle“ oder „diskretionäre“ Teil wird auf dem Kontrollkonto gebucht. In dem BMF-Modell wird hierzu am Beispiel des Jahres 2004 wie in Abbildung 2 vorgegangen:

- Bei Verabschiedung des Bundeshaushalts 2004 im Herbst 2003 wurde das Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) für 2004 auf 1,7% geschätzt. Die Kreditobergrenze betrug aufgrund der deutlich negativen Produktionslücke 15,5 Mrd. Euro.
- Im Verlauf des Haushaltsjahres wurde festgestellt, dass die Kreditemächtigung nicht reicht. Ein Nachtragshaushalt wurde aufgestellt.
- Bei Abrechnung des Haushalts im Frühjahr 2005 wurde festgestellt: Das Wachstum des BIP betrug tatsächlich nur 1,1%, also 0,6 Prozentpunkte weniger als bei Aufstellung des Haushalts geschätzt. Diese Wachstumsabschwächung um 0,6 Prozentpunkte hätte im Sinne der automatischen Stabilisierung eine zusätzliche Kreditaufnahme von 3,5 Mrd. Euro gerechtfertigt. Die Nettokreditaufnahme hätte also nur um 3,5 Mrd. Euro höher sein dürfen aufgrund der Wachstumsabschwächung (insgesamt 19 Mrd. Euro). Tatsächlich lag die Nettokreditaufnahme – bereinigt um Privatisierungserlöse – um 12,3 Mrd. Euro höher als bei Aufstellung des Haushalts im Herbst 2003

veranschlagt, in der Szenariorechnung also bei rund 27,8 Mrd. Euro. (Annahme: Bei Haushaltsaufstellung wurde der Kreditspielraum ausgeschöpft).

- Die Differenz zwischen 27,8 Mrd. Euro und 19 Mrd. Euro (= 8,8 Mrd. Euro) wird als *negative Abweichung* von der Regelgrenze auf dem Kontrollkonto gebucht.

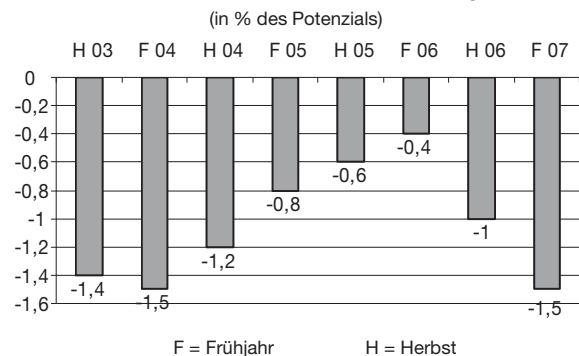
Konditionierter Ansatz bei Neuberechnung der Konjunkturkomponente

Wichtig ist, dass im BMF-Modell – wie in Tabelle 2 dargestellt – bei der Haushaltsabrechnung nicht auf die zu diesem Zeitpunkt aktuelle Schätzung der Produktionslücke zurückgegriffen wird. In diesem Punkt weicht die Kontrollrechnung des BMF-Modells vom Modell des Sachverständigenrates bzw. von der Schweizer Schuldenbremse ab. Der Grund hierfür ist, dass die Produktionslückenschätzungen laufend rückwirkend revidiert werden. Die starken Veränderungen der Produktionslückenschätzungen sind in Abbildung 2 dargestellt. So wurde z.B. im Herbst 2003 – bei Verabschiedung des Haushalts 2004 – für das Jahr 2004 noch eine Produktionslücke von -1,4% des Potenzials prognostiziert. Im Frühjahr 2005 wurde die Schätzung auf -0,8% des Potenzials reduziert. In die Neuschätzung sind eine schlechtere Konjunktur und eine Revision der Schätzung des Potenzials nach unten eingeflossen, wobei Letztere die schlechtere Konjunktur überkompensiert hat.

Der Vergleich zwischen der Produktionslückenschätzung bei Haushaltsaufstellung und der Produktionslückenschätzung bei Haushaltsabrechnung kann wegen der Revisionen der Potenzialschätzungen nicht abbilden, wie sich die Abweichung der konjunkturellen Entwicklung von der ursprünglichen gesamtwirtschaftlichen Vorausschätzung auf den Haushalt ausgewirkt hat. Um den Einfluss der rückwirkenden Revision der Potenzialschätzung auszuschalten, wird hier – im Sinne eines konditionierten Ansatzes – die volle Differenz zur Veränderungsrate des BIP bei Haushaltsaufstellung als konjunkturell interpretiert. Revisionen des Potenzials werden also nicht zu Lasten der Politik gebucht. Damit wird zugestanden, dass die implizite Zusage des Haushaltsgesetzgebers, die Obergrenze für die Nettokreditaufnahme einzuhalten, an den zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung vorhandenen Datenstand und die darauf basierende gesamtwirtschaftliche Vorausschätzung gebunden ist.

Die simple Folge des hier verfolgten konditionierten Ansatzes ist, dass eine gegenüber der Haushaltsaufstellung schwächere gesamtwirtschaftliche Entwicklung zu zusätzlichen Kreditspielräumen und eine gegenüber

Abbildung 2
Produktionslücke des Jahres 2004 nach EU-Verfahren zu unterschiedlichen Schätzzeitpunkten



der Prognose bei der Haushaltsaufstellung bessere gesamtwirtschaftliche Entwicklung zu einer Verringerung der Kreditspielräume führt. Dieses Ergebnis wäre bei einer Neuberechnung der Konjunkturkomponente auf Basis einer neuen Produktionslückenschätzung – wie es die Schweizer Schuldenbremse bzw. das Modell des Sachverständigenrates vorsieht – nicht garantiert. Aus unserer Sicht ist die partialanalytische Vorgehensweise des BMF-Modells eine notwendige Bedingung dafür, die Ergebnisse einer Kontrollrechnung auch im politischen Raum verständlich kommunizieren zu können.⁷ Dabei ist bisher wenig bekannt, dass auch der Stabilitäts- und Wachstumspakt die Anwendung eines solchen konditionierten Ansatzes ermöglicht, wenn normative Schlussfolgerungen aus den Ergebnissen der Konjunkturbereinigung gezogen werden.⁸

Kontrollkonto im Zeitraum der Jahre 2000 bis 2007

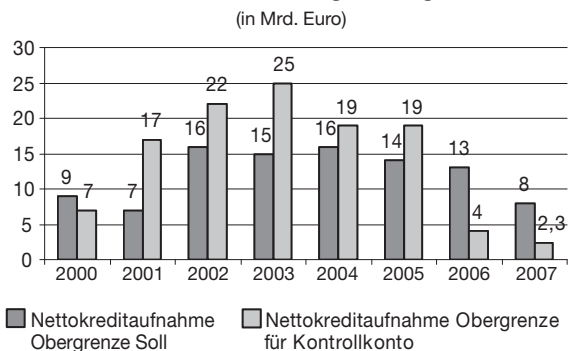
Das Ergebnis der Anwendung des konditionierten Ansatzes ist in Abbildung 4 dargestellt. Die neue Regel hätte letztlich in den konjunkturell schlechten Jahren gegenüber der Haushaltsaufstellung deutlich höhere Kreditspielräume zugelassen – bis zu 10 Mrd. Euro im Jahr 2003. In den guten Jahren 2006 und 2007 hätte die zulässige Kreditaufnahme dagegen deutlich unter der Strukturkomponente von 0,35% des BIP gelegen; der Bundeshaushalt hätte also konjunkturbedingte Überschüsse verbuchen müssen.

Nur bei Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von den in Abbildung 3 dargestellten ex post

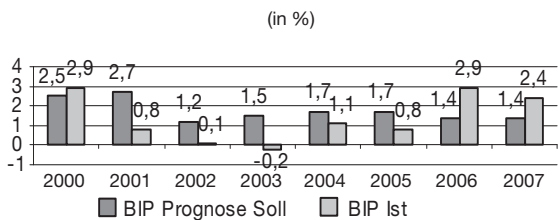
⁷ Die Darstellung in G. Horn u.a. ist daher unzutreffend. Sie geht von der falschen Annahme aus, dass das BMF-Modell für die Neuberechnung der Konjunkturkomponente auf eine neue Potenzialschätzung zurückgreift. Vgl. G. Horn u.a.: Zu den Wirkungen der BMF-Schuldenbremse, in: IMK Policy Brief, Mai 2008, S. 6.

⁸ Vgl. European Commission: Public Finance in the EMU, in: European Economy, Nr. 3, 2006, S. 108.

Abbildung 3
Neue Schuldenregel: Haushaltsaufstellung und
Haushaltsabrechnung im Vergleich



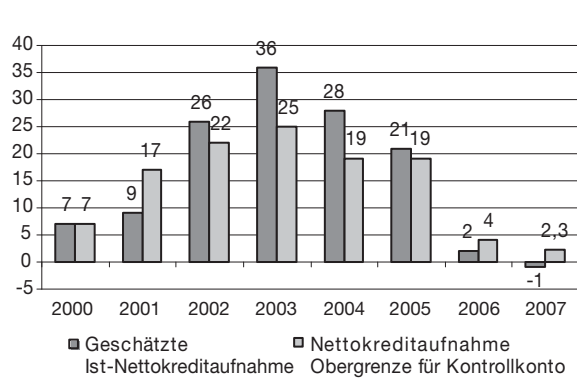
Wachstumsrate des BIP: Haushaltsaufstellung und
endgültiger bzw. derzeit noch vorläufiger Rechenstand



berechneten Obergrenzen wären Buchungen auf dem Kontrollkonto getätigt worden, die dann bei Überschreitung eines Schwellenwerts zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen nach sich ziehen. Entsprechend dem in Tabelle 2 dargestellten Berechnungsschema wurden diese Buchungen auf dem Kontrollkonto für die Jahre 2000 bis 2007 simuliert. Entsprechend den in der Vergangenheit tatsächlich beobachteten Abweichungen zwischen Soll-Nettokreditaufnahme und Ist-Nettokreditaufnahme (vgl. obige Erläuterung zu den Annahmen) zeigt die Szenariorechnung, dass die Schwankungen der Kreditaufnahme in den betrachteten Jahren tatsächlich deutlich größer waren, als es die Korrektur der Konjunkturkomponente zugelassen hätte.

Das Ergebnis der Szenariorechnung ist in Abbildung 4 dargestellt. Vor allem in den Jahren 2001 bis 2003 lag die Kreditaufnahme bei Abrechnung des Haushaltes deutlich höher, als die neue Regel bei Haushaltsaufstellung zugelassen hätte. 2003 betrug die Abweichung gegenüber dem Soll z.B. rund 20 Mrd. Euro. Umgekehrt wäre in den Jahren 2006 und 2007 gegenüber der etatisierten Nettokreditaufnahme mit einer deutlich geringeren Kreditaufnahme zu rechnen. Die Differenz zwischen hellgrauen und dunkelgrauen Balken entspricht den Beträgen, die jeweils im Rahmen der Kontrollrechnung als „diskretionäre“ – d.h. nicht

Abbildung 4
Neue Schuldenregel: Simulierte tatsächliche
Kreditaufnahme des Bundes und Kreditobergrenze



¹ Die Differenz zwischen den beiden Balken entspricht jeweils der Buchung auf dem Kontrollkonto.

konjunkturbedingte – Abweichungen von der Kreditobergrenze der neuen Schuldenregel gebucht worden wären. Die Buchungen hätten sich im Zeitraum 2000 bis 2007 auf rund 13 ½ Mrd. Euro kumuliert. Diese Überschreitungen der Regelgrenze lassen sich auf drei Gründe zurückführen:

- Erstens können *diskretionäre Maßnahmen* dazu führen, dass die Kreditaufnahme deutlich höher ausfällt als bei der Verabschiedung des Haushalts angenommen worden war.
- Zweitens können *Fehlschätzungen bei Etatansätzen* deutliche – nicht konjunkturbedingte – Abweichungen der Kreditaufnahme bewirken. So wurden für den Haushalt 2004 z.B. deutlich höhere Einnahmen aus einem Steueramnestieprogramm geschätzt als tatsächlich gekommen waren. Gleichzeitig waren z.B. Mauteinnahmen in Höhe von rund 2 Mrd. Euro etatisiert, die auf Grund technischer Probleme nicht realisiert werden konnten.
- Drittens können die *Schwankungen der Elastizitäten* dazu führen, dass sich konjunkturabhängige Einnahmen und Ausgaben im Zyklus deutlich stärker verändern, als die für die Berechnung der Konjunkturkomponente verwendete Budgetsensitivität erwarten ließe.⁹

Der letzte Punkt – die Möglichkeit schwankender Elastizitäten – ist eine wichtige Begründung dafür, dass ein möglicher Schwellenwert, ab welchem ein Saldo auf dem Kontrollkonto Gegenmaßnahmen notwendig macht, nicht zu knapp bemessen werden sollte. Damit

⁹ Vgl. J. Kremer, D. Stegarescu: Eine strenge und mittelfristig stabilisierende Haushaltsregel, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 88. Jg. (2008), H. 3, S. 181-187.

wird Raum dafür gelassen, dass sich die Abweichungen der Kreditaufnahme, die sich aus schwankenden Elastizitäten ergeben, über den Konjunkturzyklus ausgleichen können. Das Kontrollkonto bietet damit einerseits die Gewähr dafür, dass der Haushalt ausreichend flexibel auf nicht vorhersehbare Kreditbedarfe reagieren kann und verhindert andererseits, dass die Regel dauerhaft durch strategisches Fehlverhalten unterlaufen werden könnte. Dies setzt allerdings Sanktionen bei der Überschreitung des Kontrollkontos voraus.

Fazit

Die Szenariorechnung zeigt, dass das BMF-Modell für eine neue Schuldenregel trotz eines engen strukturellen Verschuldungsrahmens die notwendigen Spielräume ließe, um flexibel auf konjunkturelle Schwankungen und kurzfristig auftretende, unvorhergesehene Kreditbedarfe reagieren zu können. Selbst die haushaltspolitischen „Horrorjahre“ 2002 bis 2005 hätten nicht zu derart großen Abweichungen geführt, dass von der neuen Regel ein Zwang zu prozyklischem Verhalten ausgegangen wäre, vorausgesetzt, das Kontrollkonto sieht einen ausreichend großen „Puffer“ zur Aufnahme von Abweichungen bei der etatisierten Kreditaufnahme vor.

Allerdings kann auch festgestellt werden, dass es für die Umsetzung neuer Paradigmen in der Haushaltsplanung keineswegs immer möglich ist, sehr simple Modelle zur Begrenzung der Kreditaufnahme zu benutzen. Die unverzichtbare Unterscheidung zwischen konjunkturell „guten“ und „schlechten“ Zeiten und der Vergleich von Soll und Ist mit Hilfe einer Kontrollrechnung führen zu einer Zunahme an Komplexität. Dies ist eine Folge der Notwendigkeit, mehr ökonomische Rationalität in die Budgetregeln zu bringen und sich so den politischen Herausforderungen zu stellen, die sich z.B. aus der alternden Gesellschaft ergeben. Im Vergleich zu alternativ diskutierten Modellen hat das BMF-Modell die Zunahme der Komplexität jedoch deutlich minimiert.

Gleichzeitig würden mit der Umsetzung des Modells wichtige Weichen für eine in Zukunft tragfähige Haushaltspolitik gestellt. Angesichts der strukturellen Konsolidierungserfolge, die Bund und Länder vorzuweisen haben, lässt sich kaum vorstellen, dass es noch einmal eine so günstige Gelegenheit geben könnte, diesen Erfolg jetzt zu sichern und die institutionellen Rahmenbedingungen für dauerhaft tragfähige und konjunkturgerechte öffentliche Haushalte in der Verfassung zu verankern. So würde finanzpolitischer Handlungsspielraum zurückgewonnen. Die Entscheidungshoheit hierzu liegt nun im politischen Raum.