

Jana Kremer, Dan Stegarescu*

Neue Schuldenregeln: Sicherheitsabstand für eine stetige Finanzpolitik

Mit der jüngsten Föderalismusreform soll unter anderem die Verbindlichkeit der Verschuldungsgrenzen erhöht werden. Hierdurch steigen die Anforderungen an die Haushalts- und Finanzplanung, da unerwartete Entwicklungen zukünftig verstärkt im Rahmen der regulären Grenzen abgedeckt werden müssen. Begrenzte Abweichungen im Vollzug können zwar über das Kontrollkonto aufgefangen werden. Wie kann aber vermieden werden, dass überraschende Entwicklungen erratische Politikanpassungen im Rahmen der Haushaltsplanungen erforderlich machen und so eine stetige Finanzpolitik erschwert und die Wirkung der automatischen Stabilisatoren eingeschränkt wird?

Die gesamtstaatliche Schuldenquote ist nahezu kontinuierlich von unter 20% zu Beginn der 1970er Jahre auf 66% im Jahr 2008 angestiegen. Infolge der derzeitigen Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise und der umfangreichen Stabilisierungsmaßnahmen könnte sie im kommenden Jahr sogar rund 80% erreichen. Vor diesem Hintergrund wurden kürzlich im Rahmen der Föderalismusreform II neue Verfassungsregeln für die Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern verabschiedet, die der staatlichen Neuverschuldung zukünftig enge Grenzen setzen sollen. Damit wurde ein großer Schritt hin zu nachhaltigen Staatsfinanzen gemacht, und auch mit Blick auf die Europäische Währungsunion, für die solide Staatsfinanzen der Mitgliedstaaten eine wichtige Basis bilden, ist die Reform ein positives Signal. Zudem können die neuen Regeln nun in der Übergangsphase bis zur vollständigen Anwendung die erforderliche, zügige Konsolidierung nach Abklingen der Krise unterstützen.

Flexibilität für Konjunktur, Notlagen und Überraschungen im Haushaltsvollzug

Mit der Reform wurde die im Rahmen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts von Deutschland eingegangene Verpflichtung zu mittelfristig nahezu ausgeglichenen Staatshaushalten im Grundgesetz verankert. Hierzu wird die Neuverschuldung des Bundes ab 2016 grundsätzlich auf 0,35% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) beschränkt, wobei sowohl um – in Auf- und Abschwüngen symmetrisch zu berücksichtigen

– Konjunktoreinflüsse bereinigt wird als auch um den – beim Maastricht-Defizit ebenfalls ausgeblendet – Saldo der finanziellen Transaktionen (insbesondere Darlehensvergaben und -rückflüsse sowie Beteiligungstransaktionen). Die Haushaltsgesetze der Länder müssen ab 2020 grundsätzlich einen in konjunkturbereinigter Betrachtung zumindest ausgeglichenen Saldo ausweisen.

Wichtiges Reformziel ist aber nicht nur die Anpassung der Verschuldungsobergrenze. Darüber hinaus sollen die neuen Regeln – besser als das frühere, an den Investitionen anknüpfende Regelwerk (Goldene Regel mit weit gefassten Ausnahmen) – auch deren konsequente Einhaltung sicherstellen und so verhindern, dass das Ziel einer wirksamen Begrenzung der Staatsverschuldung in der Haushaltspraxis systematisch verfehlt wird. Für den Bund, für den zusätzlich detailliertere Vorgaben durch den Art. 115 GG und ein Ausführungsgesetz vorliegen und auf den sich die folgenden Ausführungen daher beschränken, wurden hierzu die finanzpolitischen Spielräume zur Überdeckung von Haushaltsproblemen durch Privatisierungserlöse oder Verschiebung in Sonderhaushalte begrenzt.

Auch die Regelungen im Zusammenhang mit der (umgestalteten) Ausnahmeklausel wurden verschärft. Demnach darf bei Zustimmung der Mehrheit der Bundestagsmitglieder die regelmäßige Verschuldungsobergrenze zwar bei Naturkatastrophen und in außer-

* Der Artikel spiegelt nicht notwendigerweise die Auffassung der Deutschen Bundesbank wider. Die Autoren danken insbesondere Dr. Jürgen Hamker und Karsten Wendorff für wichtige Beiträge. Sie knüpfen mit diesem Aufsatz an J. Kremer, D. Stegarescu: Eine strenge und mittelfristig stabilisierende Haushaltsregel, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 88. Jg. (2008), H. 3, S. 181 ff. an. Dort wurde vorgeschlagen, einen Anpassungsmechanismus für Schätzfehler direkt in eine gesetzliche Regelgrenze zu integrieren.

Dr. Jana Kremer, 36, und Dr. Dan Stegarescu, 37, arbeiten im Zentralbereich Volkswirtschaft der Deutschen Bundesbank in Frankfurt am Main.

gewöhnlichen Notsituationen überschritten werden, wenn diese sich der Kontrolle des Staates entziehen und erhebliche Haushaltsbelastungen verursachen (wie etwa die derzeitige Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise). Allerdings muss dabei ein Tilgungsplan für diese zusätzlichen Schulden beschlossen werden. Schließlich werden auch die Anforderungen hinsichtlich der tatsächlichen Haushaltsergebnisse erhöht. Zwar wird Flexibilität für den Haushaltsvollzug gewährt, indem die Regelgrenze der Kreditaufnahme im Rahmen von Nachtragshaushalten um bis zu 3% der veranschlagten Steuereinnahmen überschritten werden kann, wenn unerwartet – insbesondere also nicht durch neue Maßnahmen verursacht – unterjährige zusätzliche Finanzierungslücken auftreten. Es wird aber ein Kontrollkonto geführt, auf dem alle Abweichungen zur Regelgrenze nach Haushaltsabschluss verbucht werden. Die dort gegebenenfalls auflaufenden Schulden sind konjunkturgerecht zurückzuführen, sobald sie mehr als 1% des BIP betragen, und sollen 1,5% des BIP nicht überschreiten.¹

Wichtig ist dabei für die hier diskutierten Aspekte, dass sich die unterjährigen unerwarteten Entwicklungen häufig nicht nur im Haushaltsvollzug niederschlagen, sondern sich als „Basiseffekt“ in die Folgejahre fortschreiben. Da die reguläre Kreditgrenze bei der Aufstellung des Haushaltsplans für das Folgejahr wieder eingehalten werden muss, können trotz der Flexibilität für Nachtragshaushalte kurzfristig hohe Konsolidierungsanforderungen entstehen. Dies wird in der öffentlichen Diskussion oft übersehen.

Sicherheitsabstand wegen Schätzunsicherheiten sehr ratsam

Strikte Verschuldungsobergrenzen erhöhen unabhängig von der konkreten Anknüpfung (z.B. an die Investitionen oder den materiellen Haushaltsausgleich) die Anforderungen an die Haushalts- und Finanzplanung. Grund hierfür ist, dass Haushaltsentwicklungen prinzipiell nur unter hoher Unsicherheit prognostiziert werden können. Schätzfehler im Sinne von Abweichungen von den Erwartungen ergeben sich zumeist nicht allein aus Faktoren, die im Rahmen der neuen Haushaltsregeln eine höhere Neuverschuldung zulassen (unerwartete vom verwendeten Bereinigungsverfahren als konjunkturell interpretierte Entwicklungen, finanzielle Transaktionen, Notlagen). Auch betreffen sie häufig nicht nur das laufende Haushaltsjahr, sondern schreiben sich in die Folgejahre fort. In diesem

Fall müssen sie im Haushaltsplan unter Einhaltung der regulären Verfassungsgrenze aufgefangen werden. Wenn der verfassungsmäßig zugestandene Verschuldungsspielraum in den vorausgegangenen Planungen – wie in der Vergangenheit häufig zu beobachten war – ausgeschöpft ist, müssen dazu gegebenenfalls auch sehr kurzfristig für den Haushaltsentwurf und bis zur endgültigen Verabschiedung des Plans entsprechende Konsolidierungsmaßnahmen ergriffen werden. Letzteres erscheint jedoch nicht wünschenswert, da die Schätzfehler häufig umfangreich sind und Korrekturmaßnahmen oft in Abschwungphasen notwendig werden und dann prozyklisch wirken. Ohne ausreichenden Sicherheitsabstand zur Obergrenze besteht also die Gefahr, dass eine stetige Finanzpolitik erheblich erschwert wird und die automatischen Stabilisatoren in ihrer Wirkung beeinträchtigt werden.

Wie hoch der Sicherheitsabstand sein sollte, hängt vom Ausmaß der Schätzunsicherheit bezüglich des konjunkturbereinigten Haushaltssaldos (sowohl im Hinblick auf den gemessenen konjunkturellen Einfluss als auch auf sonstige „Überraschungen“) ab, sowie davon, wie schnell die finanzpolitische Anpassung an Neubewertungen der Haushaltslage erfolgen soll. Mit Blick auf die Praxis ist außerdem zu berücksichtigen, dass ein Sicherheitsabstand, der nicht verbindlich verankert ist, aufgrund der bisher zu beobachtenden politischen Verschuldungsneigung faktisch regelmäßig ignoriert werden und damit nutzlos sein könnte. So hat sich in der Vergangenheit gezeigt, dass unerwartete Mehreinnahmen häufig schnell verausgabt oder für Abgabensenkungen genutzt wurden, während die bei negativen Überraschungen erforderlichen Konsolidierungsmaßnahmen mit Hinweis auf zahlreiche andere Erfordernisse aufgeschoben wurden. Andererseits wäre auch nichts gewonnen, wenn ein konstanter, jährlicher Sicherheitsabstand an die Stelle der Verschuldungsobergrenze träte. Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, ein verbindliches Ziel für den konjunkturbereinigten Finanzierungssaldo mit ausreichendem Abstand zur verfassungsmäßigen Verschuldungsgrenze festzulegen und dieses durch einen regelgebundenen Korrekturmechanismus zu ergänzen, der nach unerwarteten Revisionen der Haushaltslage eine schrittweise Wiederannäherung an diesen Zielwert vorgibt.²

Im Folgenden wird auf der Grundlage vergangener Erfahrungen ein Vorschlag für einen angemessenen

¹ Das mit einer Schuldenobergrenze versehene Kontrollkonto hilft somit vor allem zu verhindern, dass die für Nachtragshaushalte bestehende Flexibilität zu einem systematischen Schuldenanstieg führt.

² Vgl. auch Deutsche Bundesbank: Zur Reform des deutschen Haushaltsrechts, Monatsbericht, Oktober 2007, S. 48 ff.; sowie J. Kremer, D. Stegarescu, a.a.O., wo auf diesen bedeutsamen, bisher aber nur wenig beachteten Aspekt hingewiesen wurde.

Sicherheitsabstand sowie eine Regel zur zeitverzögerten, schrittweisen Anpassung an Schätzfehler vorgestellt.³ Dazu werden die Prognoseunsicherheiten anhand von Echtzeit-Schätzungen für die Bundeshaushalte während des letzten Konjunkturzyklus 2001-2008 dargestellt. Wir beschränken uns dabei auf die (konjunkturbereinigten) Steuereinnahmen. Die Steuereinnahmeprognosen werden durch den unabhängigen Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ erstellt (basierend auf den gesamtwirtschaftlichen Eckwerten der Bundesregierung und deren Ansätzen zur Wirkung von Rechtsänderungen). Revisionen können daher als Indikator für „echte Überraschungen“ dienen, sofern die Wirkungen neuer Rechtsänderungen ausgeblendet werden. Außerdem sind die Steuerschätzfehler mittelfristig wohl der entscheidende Faktor für die Prognoserevisionen insgesamt sowie für unerwartete Neubewertungen der konjunkturbereinigten Haushaltslage.⁴

Echtzeit-Prognoserevisionen für die Bundeshaushalte 2001-2008

Mit den neuen Budgetregeln kommt konjunkturbereinigten Haushaltskennzahlen eine besondere Bedeutung zu, da die Defizite im Rahmen erwarteter konjunktureller Schwankungen Spielraum haben sollen. Der diesbezügliche Revisionsbedarf wegen Fehlschätzungen bleibt nicht zwangsläufig hinter dem der unbereinigten Größen zurück, sondern ist ebenfalls beträchtlich. So wird die – hier im Zentrum stehende – Entwicklung der Steuereinnahmen häufig von gewichtigen und schwer zu prognostizierenden Sonderfaktoren beeinflusst, die mit den üblichen Verfahren nicht auf konjunkturelle Schwankungen der unterstellten makroökonomischen Bezugsgrößen zurückgeführt werden können und daher der konjunkturbereinigten Haushaltskomponente zugerechnet werden.⁵ Ein Beispiel ist der überraschende Rückgang des Umsatz-

steueraufkommens im Jahr 2001, hinter dem teilweise ein Anstieg des Steuerbetrugs vermutet wird. Vor allem aber die starken Aufkommensschwankungen bei den gewinnabhängigen Steuern können nur zum Teil mit Fluktuationen der (auch im Rahmen der Konjunkturbereinigungsverfahren verwendeten) makroökonomischen Bezugsgrößen erklärt werden. Zu solchen fiskalischen Sonderfaktoren kommt hinzu, dass bei Revisionen hinsichtlich der Wirtschaftsentwicklung neben der Konjunkturkomponente zumeist auch die gesamtwirtschaftlichen Trends korrigiert werden. Da diese den Steuereinnahmentrend bestimmen, beeinflussen Makrorevisionen typischerweise auch die Schätzung der konjunkturbereinigten Haushaltssalden. Beispielsweise hat die Europäische Kommission ihre Schätzung für die konjunkturbereinigte Defizitquote 2008 in Deutschland zwischen Oktober 2008 und April 2009 um fast einen Prozentpunkt auf 1,7% nach oben revidiert, obwohl der Wert für die unbereinigte Defizitquote nur wenig angepasst wurde. Der Grund hierfür war eine Neubewertung der mittelfristigen Perspektiven für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und damit der strukturellen Wirtschaftslage. Dies führte zu einer kräftigen Abwärtskorrektur nicht nur der konjunkturellen Lage, sondern auch des BIP-Potenzials und seiner Wachstumsaussichten.⁶

Um die Prognoseunsicherheit zu veranschaulichen, werden in Abbildung 1 Echtzeit-Schätzfehler für die konjunkturbereinigten Steuereinnahmen des Bundes in den Jahren 2001 bis 2008 auf Basis der zum jeweiligen Zeitpunkt vorliegenden Steuer- und Makro-Schätzungen dargestellt (ohne Revisionen infolge von zwischenzeitlich neuen Rechtsänderungen; vgl. auch den Kasten mit methodischen Anmerkungen auf Seite 636). Die Fehlschätzungen sind erheblich. Die daraus resultierenden Implikationen für die Haushaltsplanung im Rahmen der neuen Regeln zeigen die folgenden Überlegungen: Gemäß den neuen Regeln darf das veranschlagte konjunkturbereinigte Defizit für ein Haushaltsjahr t nicht höher als 0,35% des BIP sein, wenn der Haushaltsentwurf im Sommer des Planungsjahrs $t-1$ vorgelegt und wenn das Haushaltsgesetz Ende $t-1$ vom Bundestag verabschiedet wird. Falls diese Grenze beispielsweise im Bundeshaushaltsplan 2002 und gemäß der mittelfristigen

³ Auch die EU-Regeln sehen eine schrittweise Anpassung vor (konjunkturbereinigt 0,5% des BIP jährlich als Richtwert für den Gesamtstaat), wenn das konjunkturbereinigte Defizit sein Mittelfristziel überschreitet.

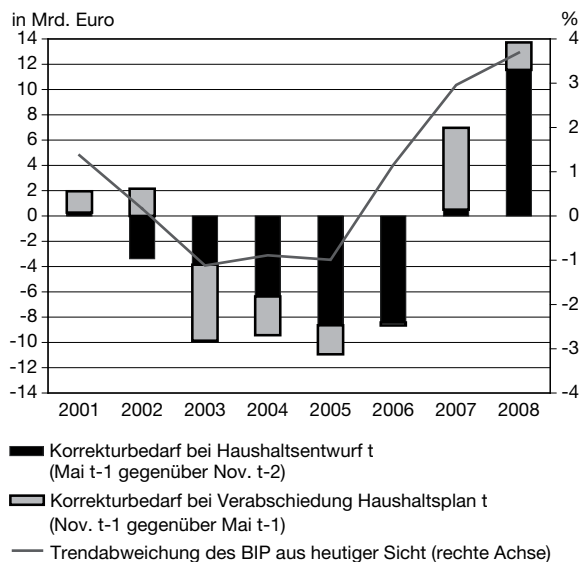
⁴ Bei den Ausgaben und den nichtsteuerlichen Einnahmen lässt sich ex post nur schwer feststellen, inwieweit Abweichungen von den Planwerten tatsächlich überraschend waren. Für den Bund sind insbesondere die von der Arbeitsmarktentwicklung beeinflussten Grundversicherungsleistungen teilweise revisionsanfällig, auch wenn nach den Schätzproblemen bei der Reform 2005 inzwischen bessere Prognosen möglich erscheinen. Die zum Ausgleich von vorübergehenden Defiziten an die Bundesagentur für Arbeit gewährten Darlehen wären nach gegenwärtiger Gesetzeslage im Rahmen der neuen Haushaltsregeln für den Bund nicht relevant, da die diesbezüglichen Zahlungen als Finanztransaktionen herausgerechnet werden.

⁵ Vgl. hierzu auch Deutsche Bundesbank: Entwicklung der Steuereinnahmen in Deutschland und aktuelle steuerpolitische Fragen, Monatsbericht, Oktober 2008, S. 35-59.

⁶ Vgl. EU-Kommission: Economic Forecast, Herbst 2008 und Frühjahr 2009. Wir verwenden hier in der Regel den Begriff „BIP-Trend“ und nicht „BIP-Potenzial“, da wir zur Konjunkturbereinigung des BIP einen statistischen Filter anwenden. Damit wird sichergestellt, dass das tatsächliche BIP symmetrisch um seinen Trendwert schwankt. Dieser kann insofern als Normal- oder durchschnittlicher Wert interpretiert werden. Im Rahmen der EU-Haushaltsüberwachung wird ein – alles in allem zu ähnlichen Ergebnissen führender – Produktionsfunktionsansatz eingesetzt.

Abbildung 1
Veränderung der Einschätzung der konjunkturbereinigten Steuereinnahmen des Bundes

(Korrekturbedarf für den Haushalt des Jahres t im Planungsjahr t-1)¹



¹ Dargestellt sind die Schätzfehler ohne neue Rechtsänderungen. Negative Werte entsprechen dem unerwarteten Korrekturbedarf zur Aufstellung eines verfassungsgemäßen Haushalts für das Jahr t im Laufe des Planungsjahrs t-1, wenn der Verschuldungsspielraum in den vorangegangenen Planungen immer vollständig ausgeschöpft wurde. Vgl. auch Kasten mit methodischen Anmerkungen.

Quellen: BMF, BMWi, Statistisches Bundesamt, RWI, eigene Berechnungen.

Finanzplanung (aus dem Jahr 2001) auch für 2003 ausgeschöpft worden wäre, hätten die unerwarteten Abwärtsrevisionen der geschätzten konjunkturbereinigten Steuereinnahmen für 2003 im Laufe der Planung im Jahr 2002 zunächst bis zum Sommer (gegenüber der Schätzung vom vorangegangenen November) dauerhafte Konsolidierungsmaßnahmen im Umfang von fast 4 Mrd. Euro (was den Einnahmen des Bundes aus einem Prozentpunkt des regulären Umsatzsteuersatzes entspräche) und bis Jahresende von weiteren 6 Mrd. Euro erfordert. Für die Haushaltsjahre 2004-2006 wären im Rahmen der Planungen in den jeweiligen Vorjahren nochmals Konsolidierungsanforderungen von jährlich ebenfalls rund 10 Mrd. Euro hinzugekommen. Demgegenüber hätten es die unerwarteten Steuermehreinnahmen für die Jahre 2007 und 2008 erlaubt, die Maßnahmen teilweise zurückzunehmen. Diese Beispiele belegen die große Bedeutung von Sicherheitsabständen für die Planungen und eine stetige Finanzpolitik bei strikten Defizitobergrenzen.

Über den betrachteten Zyklus hinweg gleichen sich die Schätzfehler nicht vollständig aus, sondern sind in der Summe negativ. Sie zeigen die notwendige finanzpolitische Anpassung an ein sinkendes Trendwachstum an, wobei dieses Abflachen erst schrittweise erkannt wurde.⁷ Es zeigt sich außerdem, dass die Revisionen tendenziell prozyklisch sind, d.h. ohne ausreichenden Sicherheitsabstand hätte die Finanzpolitik in Zeiten negativer (Veränderungen der) Produktionslücken gestraft werden müssen und damit die Wirkung der automatischen Stabilisatoren beeinträchtigt. Beides – die verzögerte Anpassung der Trendenerwartungen und das Konjunkturmuster der Schätzfehler – scheinen dabei nicht spezielle Probleme der gesamtwirtschaftlichen Prognosen der Bundesregierung zu sein, sondern waren bei Schätzungen anderer Institutionen ähnlich zu beobachten.

Sicherheitsabstand und zeitverzögerte Anpassung

Wie dieses Beispiel verdeutlicht⁸ können bei einer strikten Anwendung der neuen Regeln hohe kurzfristige und prozyklische Konsolidierungsanforderungen entstehen. Dies ist dann der Fall, wenn der verfassungsmäßige Verschuldungsspielraum regelmäßig ausgeschöpft wird. In der Vergangenheit war dies durchaus nicht unüblich, und auch der jüngste mittelfristige Finanzplan des Bundes, der den Konsolidierungspfad nach Maßgabe der neuen Schuldenregel bis 2013 abbildet, ist hierfür ein Beispiel. Die im Haushaltsentwurf für das Jahr 2010 ausgewiesene (um Konjunkturreinflüsse und finanzielle Transaktionen bereinigte) strukturelle Defizitquote von 1,6% des BIP soll demnach ab 2011 in jährlichen Schritten von 0,2 Prozentpunkten abgebaut werden, um im Jahr 2016 das Minimalziel einer Neuverschuldung in Höhe der maximal zulässigen Obergrenze von 0,35% des BIP gerade zu erreichen. Abwärtsrevisionen aufgrund von Neubewertungen des konjunkturellen Defizits bzw. insbesondere der konjunkturbereinigten Steuereinnahmen würden diesen Anpassungsbedarf, eventuell auch recht kurzfristig, erhöhen.

Insgesamt empfiehlt es sich somit, ein konjunkturbereinigtes Haushaltsziel mit angemessenem Sicherheitsabstand zur verfassungsmäßigen Verschuldungsobergrenze anzustreben. Wird der Zielwert aufgrund von Überraschungen hinsichtlich der konjunkturberei-

⁷ Die Bundesregierung legt jährlich aktualisierte mittelfristige Wachstumsprojektionen vor. Da diese Informationen hier verwendet wurden, sollte der zugrunde gelegte Trend die Erwartungen der Regierung hinsichtlich der mittelfristigen BIP-Entwicklung relativ gut widerspiegeln.

⁸ Kremer und Stegarescu zeigen ein ähnliches Muster der Prognosefehler seit 1970, vgl. J. Kremer, D. Stegarescu, a.a.O.

Konjunkturbereinigter Finanzierungssaldo¹ des Bundes bei Umsetzung des Vorschlags

(in Mrd. Euro)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1. Vorgeschlagenes Haushaltsziel (konjunkturbereinigt): +0,6% des BIP	12,1	12,4	12,7	12,9	13,0	13,3	13,5	14,0
2. Erlaubte Abweichung vom Ziel im Haushaltsplan ²	0,0	-1,3	-10,6	-16,2	-20,5	-19,1	-2,1	15,2
in % des BIP	0,00	-0,06	-0,49	-0,73	-0,91	-0,82	-0,09	0,61
davon wegen Schätzfehler aus Planungsjahr								
2001		-1,3	-0,8	-0,4	0,0			
2002			-9,8	-6,5	-3,3	0,0		
2003				-9,3	-6,2	-3,1	0,0	
2004					-11,0	-7,3	-3,7	0,0
2005						-8,7	-5,8	-2,9
2006							7,3	4,9
2007								13,2
3. Konjunkturbereinigter Finanzierungssaldo im Haushaltsplan ³	12,1	11,1	2,1	-3,4	-7,5	-5,8	11,3	29,2
in % des BIP	0,57	0,52	0,10	-0,15	-0,33	-0,25	0,47	1,17
4. Konjunkturbereinigter Finanzierungssaldo im Ergebnis ⁴	9,9	0,7	-7,8	-11,6	-6,9	10,2	20,4	20,9
in % des BIP	0,47	0,03	-0,36	-0,52	-0,31	0,44	0,84	0,84
Nachrichtlich: Regelgrenze (-0,35% des BIP) ⁵	-7,0	-7,2	-7,4	-7,5	-7,6	-7,7	-7,9	-8,1

¹ Bei einem Zielwert von 0,6% des BIP und Umsetzung der vorgeschlagenen Anpassungsregel nach Schätzfehlern. ² Die Anpassungsregel basiert auf den Schätzfehlern für die konjunkturbereinigten Steuereinnahmen für ein Haushaltsjahr t (ohne neue Rechtsänderungen) zwischen Nov. t-1 (Verabschiedung des Plans für t) und Nov. t-2 (vgl. hierzu auch die methodischen Anmerkungen). Dabei wird ein defiziterhöhender Fehler (Mindereinnahmen) mit einem negativen Wert angezeigt. Dieser Schätzfehler x für Haushaltsjahr t beeinflusst dabei die Abweichung vom Haushaltsziel in den Haushaltsplänen für t bis t+2 gemäß folgender Anpassungsregel: x in t, 2/3*x in t+1, 1/3*x in t+2, 0 danach. Beispielsweise beträgt der Schätzfehler für das Haushaltsjahr 2002 im Nov. 2001 gegenüber Nov. 2000 -1,3 Mrd. Euro. Dieser Fehler wird 2002 hingenommen und in den Jahren 2003-2005 zu jeweils einem Drittel abgebaut. Im Haushaltsplan 2004 ergibt sich die erlaubte Gesamtabweichung damit als Summe der teilweise abgebauten Fehler aus den Planungsjahren 2001-2003. ³ Ergibt sich als Summe des Zielwerts gemäß 1. und der Abweichung vom Ziel gemäß 2. Die Umrechnung des Zielwerts in Mrd. Euro erfolgt dabei in Anlehnung an die Regelgrenze (siehe Fußnote 4) anhand des BIP aus t-2. Bezogen auf das BIP im gleichen Jahr liegt der Zielwert daher im Allgemeinen unter 0,6%. ⁴ In Anlehnung an § 7 des Ausführungsgesetzes zu Artikel 115 GG (Regelung zum Kontrollkonto) aus Sicht des dem Haushaltsjahr folgenden Jahres (Nov. t+1). ⁵ Gemäß § 4 Satz 2 des Ausführungsgesetzes zu Artikel 115 GG anhand des BIP aus t-2 bestimmt. Dadurch weicht die Quote der ausgewiesenen Beträge zum BIP desselben Jahres von 0,35% ab.

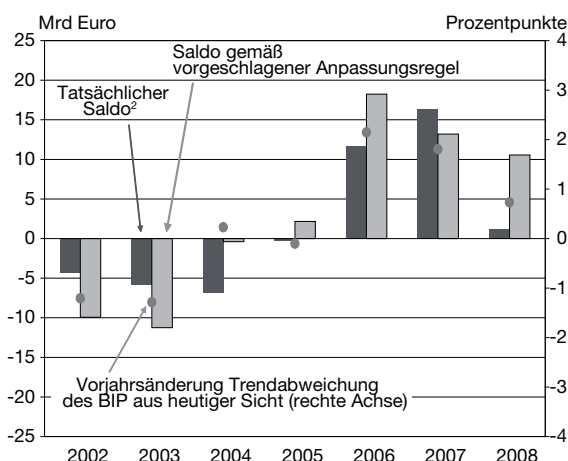
Quellen: BMF, BMWi, Statistisches Bundesamt, RWI, eigene Berechnungen.

nigten Steuereinnahmen verfehlt, könnte eine zeitverzögerte, schrittweise Wiederannäherung vorgesehen werden. Hierdurch könnten prozyklische Konsolidierungserfordernisse begrenzt und die Planbarkeit sowohl aus Sicht der Politik als auch der privaten Akteure erhöht werden. Um außerdem auszunutzen, dass sich positive und negative Revisionen bei unverzerrten Schätzungen tendenziell kompensieren, könnte die Anpassung symmetrisch, d.h. sowohl bei positiven als auch bei negativen Überraschungen bezüglich der strukturellen Haushaltslage, erfolgen. Damit müssten negative Überraschungen nicht zu einer unmittelbaren Straffung des finanzpolitischen Kurses führen, während positive Überraschungen nicht zu einer sofortigen Lockerung genutzt werden könnten.

Wir schlagen daher eine zeitverzögerte, symmetrische und verbindliche Regel zur Anpassung der Finanzpolitik an Neubewertungen der Haushaltslage

aufgrund von Schätzfehlern beim konjunkturbereinigten Steueraufkommen (ohne neue Rechtsänderungen) vor. Nach einer kurzen Beschreibung der Funktionsweise folgt im nächsten Absatz und in der Tabelle eine beispielhafte Darstellung anhand der Periode 2001-2008. Als Grundprinzip für die Anpassungsregel könnte die Korrektur über den Zeitraum des mittelfristigen Finanzplans gestreckt werden. Würde beispielsweise geplant, den Sicherheitsabstand mit Beginn der Anwendung der neuen verfassungsmäßigen Schuldengrenze vorzusehen, so wäre das unter Berücksichtigung des Sicherheitsabstandes festzulegende konjunkturbereinigte Haushaltsziel aus Sicht des Planungsjahrs 2015 in jedem Jahr des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums 2016 bis 2019 zu erreichen. Kommt es bei unveränderter Finanzpolitik im Laufe des Jahres 2016 zur Revision der Schätzung für die konjunkturbereinigten Steuereinnahmen im nächsten Planungszeitraum 2017-2020, so könnte die daraus

Abbildung 2
Änderung des tatsächlichen Finanzierungssaldos
und des Saldos bei vorgeschlagener
Anpassungsregel¹



¹ Änderung gegenüber Vorjahr, vgl. Kasten und Tabelle mit methodischen Anmerkungen. ² Tatsächlicher Saldo bereinigt um finanzielle Transaktionen und bis inklusive 2006 um Zuschüsse an die Bundesagentur für Arbeit (BA). Bis 2006 schlugen sich die konjunkturellen Schwankungen der Arbeitslosenversicherung letztlich im Finanzierungssaldo des Bundes nieder, da dieser BA-Defizite über Zuschüsse ausglich. Ab 2007 werden zum Ausgleich von Fehlbeträgen, die nicht aus eigenen Rücklagen finanziert werden können, Darlehen gewährt. Da diese im Rahmen der neuen Schuldengrenze finanzielle Transaktionen darstellen und somit nicht im Finanzierungssaldo des Bundes erfasst werden, entfällt diese Stabilisierungsfunktion des Bundeshaushalts und wird hier zur besseren Vergleichbarkeit herausgerechnet.

Quellen: BMF, BMWi, Statistisches Bundesamt, RWI, eigene Berechnungen.

resultierende Abweichung vom Zielwert für das laufende und das darauffolgende Jahr vollständig hingenommen werden (Stabilisierungsphase) und für die Jahre ab 2018 eine Wiederannäherung in drei gleich großen Schritten vorgesehen werden (Abbauphase). Das Haushaltsziel wäre also im Endjahr des Mittelfristzeitraums 2020 wieder erreicht. Wenn die Schätzung im Planungsjahr 2017 für die Jahre 2018-2021 erneut korrigiert würde, könnte dann analog die Stabilisierungsphase die Jahre 2017 und 2018 umfassen und der Abbau dieses Schätzfehlers in den Jahren 2019-

⁹ Dieser Anpassungspfad wäre sowohl für die Planungen im Sommer (Entwurf) als auch zu Jahresende (Haushaltsplan) auf Basis der jeweils aktuellen Schätzungen vorzusehen. Zur Vereinfachung der Darstellung wird dies hier vernachlässigt

¹⁰ In der Haushaltspraxis könnte eine ähnliche Annahme getroffen, auf Vergleiche zwischen den jeweiligen Mittelfristplanungen vom Mai abgestellt oder die Korrektur auf Basis von zum Jahresende aktualisierten Mittelfristprojektionen ermittelt werden. Hinsichtlich der erforderlichen strukturellen Anpassungen der Finanzpolitik wäre zu überlegen, ob diese durch einen einfachen Mechanismus, etwa Zu- bzw. Abschläge bei der Umsatzsteuer, oder diskretionär erfolgen sollen.

2021 erfolgen. Der 2017 für das Haushaltsjahr 2018 geplante konjunkturbereinigte Finanzierungssaldo würde folglich um zwei Drittel der Revision zwischen den Planungsjahren 2015 und 2016 (erstes Jahr der Abbauphase dieses Fehlers) zuzüglich der gesamten Revision zwischen den Planungsjahren 2016 und 2017 (letztes Jahr der Stabilisierungsphase) vom Zielwert abweichen.⁹

Um die Wirkung dieser Anpassungsregel zu verdeutlichen, wird sie rückblickend beispielhaft für den Zeitraum 2001-2008 berechnet. Dabei wird angenommen, dass sich ein Schätzfehler bezüglich der konjunkturbereinigten Steuereinnahmen unverändert in die Zukunft fortschreibt (Basiseffekt), also beispielsweise die Erwartungen zwischen den Planungsjahren 2000 und 2001 für jedes Jahr um den gleichen Betrag korrigiert werden. Ein solches Muster war in der Vergangenheit tendenziell zu beobachten und wird hier zur Vereinfachung unterstellt.¹⁰ Die Tabelle zeigt die Entwicklung des konjunkturbereinigten Finanzierungssaldos, die sich aus der Anpassungsregel ergeben hätte, wenn die im Jahr 2000 für den mittelfristigen Planungszeitraum bis 2004 geplanten konjunkturbereinigten Haushaltssalden bei einem Zielwert von +0,6% des BIP gelegen hätten.¹¹ In diesem Fall wäre die verfassungsmäßige Verschuldungsgrenze in den Haushaltsplänen 2001 bis 2008 ohne zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen eingehalten, 2005 aber fast erreicht worden.¹² Im Haushaltsergebnis wäre sie teilweise überschritten worden, was nach den neuen Haushaltsregeln im Rahmen der zusätzlichen Spielräume für Nachtragshaushalte jedoch erlaubt ist. Abbildung 2 verdeutlicht darüber hinaus, dass die vorgeschlagene Anpassungsregel eine antizyklische Entwicklung des Finanzierungssaldos impliziert hätte, und in dieser Hinsicht insbesondere auch im Vergleich mit der tatsächlichen Entwicklung besser abgeschnitten hätte.

Fazit

Vor dem Hintergrund der nahezu stetigen Zunahme der staatlichen Schuldenquote in der Vergangenheit

¹¹ Die Fehler bauen sich in den ersten drei Jahren 2001-2003 erst auf. Wenn die Anpassungsregel bereits längere Zeit angewendet worden wäre, so dass sie in diesen Jahren bereits vollständig gegolten hätte, wären die konjunkturbereinigten Salden 2001-2003 (im Plan und im Ergebnis) infolge der Berücksichtigung weiter zurückliegender Revisionen günstiger ausgefallen, die Grundaussagen sind hierdurch jedoch nicht betroffen.

¹² Die EU-Budgetregeln sind zusätzlich einzuhalten. Dies dürfte zu meist aber gegeben sein, da im EU-Rahmen der konjunkturbereinigt nahezu ausgeglichene Haushalt den Zielwert bildet und von der Defizitobergrenze von 3% des BIP recht weit entfernt ist. Auch die EU-Regeln sehen im Übrigen bei Abweichung vom Zielwert eine schrittweise Wiederannäherung vor (0,5% des BIP in struktureller Betrachtung als Richtwert).

Methodische Anmerkungen

Wie im Begleitgesetz zu den neuen Haushaltsregeln für den Bund vorgesehen, wird hier ein Konjunkturbereinigungsansatz in Anlehnung an das EU-Verfahren verwendet.¹ Dazu wird bei einer Trendabweichung des realen BIP von 1% eine zyklische Komponente der Steuereinnahmen von 1,25% unterstellt. Diese Elastizität basiert auf den Parametern, die auch der Budgetsensitivität von 0,51 für Deutschland im EU-Verfahren zugrunde liegen. Da der 2002 erstmals angewendete und zwischenzeitlich angepasste EU-Ansatz zur Bestimmung der Produktionslücke relativ komplex und ex post schwer zu rekonstruieren ist, wird hier die Trendabweichung des BIP mit dem Hodrick-Prescott-Filter (HP-Filter) mit Glättungsparameter $\lambda=100$ geschätzt. Dies kann als eine vereinfachte Annäherung an den EU-Ansatz gelten, da dort mit einem solchen HP-Filter geglättete Werte eine wichtige Rolle spielen.

Für die Echtzeit-Schätzung der BIP-Trendabweichungen werden die von der Bundesregierung im April und Oktober eines Jahres vorgelegten BIP-Prognosen verwendet. Wegen des Endpunktproblems wird der HP-Filter auf BIP-Reihen angewendet, die bis zum Ende des jeweiligen mittelfristigen Finanzplanungszeitraums reichen (laufendes und vier weitere Jahre). Für die Oktober-Prognose, die lediglich das laufende und folgende Jahr umfasst, wird angenommen, dass das BIP-Niveau aus der vorangegangenen April-Schätzung im Endjahr wieder erreicht wird, d.h. es werden unveränderte Mittelfristerwartungen unterstellt. Statistische Revisionen für die letzten vier Vergangenheitswerte werden berücksichtigt.²

Die um neue Rechtsänderungen bereinigten Steuerschätzfehler wurden den BMF-Pressemitteilungen zum Ergebnis der offiziellen Steuerprognose vom Mai und November entnommen. Da im November t-2 keine Schätzung für das Haushaltsjahr t erstellt wird, wurde der Schätzfehler für t zwischen Mai t-1 und November t-2 durch die Revision für das Haushaltsjahr t zwischen Mai t-1 und Mai t-2 abzüglich der Revision für das Haushaltsjahr t-1 zwischen November t-2 und Mai t-2 approximiert.

¹ Vgl. zum EU-Konjunkturbereinigungsverfahren: EU-Kommission: Public Finances in EMU, 2004, S. 86 ff.; und zur Schätzung der Sensitivität: N. Giroard, C. André: Measuring Cyclically-adjusted Budget Balances for OECD Countries, OECD Economics Department Working Papers, 2005, Nr. 434.

² RWI-Echtzeit-Datensatz, siehe www.rwi-essen.de.

(die nicht von einem entsprechenden Vermögensaufbau begleitet war), des weiteren drastischen Anstiegs im Zusammenhang mit der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise sowie der wachsenden demographiebedingten Belastungen war die Reform der nationalen Haushaltsregeln wichtig und richtig. Um das gesetzte Ziel einer Schuldenbegrenzung zu erreichen und den Regeln Glaubwürdigkeit zu verleihen, wird es nunmehr auf eine konsequente Umsetzung ankommen. Dazu wird es wichtig sein, Schätzunsicherheiten explizit in der laufenden Haushalts- und mittelfristigen Finanzplanung einzukalkulieren und dadurch zu vermeiden, dass allgemein unerwartete Entwicklungen abrupte und prozyklische Politikanpassungen erfordern. Falls dies nicht gelingt, würden die Akzeptanz der Regeln und damit die angestrebte Begrenzung der Staatsverschuldung gefährdet.

In diesem Beitrag wird das Ausmaß des Problems, das Schätzunsicherheiten für die Haushalts- und Finanzplanung bei strikten Verschuldungsobergrenzen darstellen, anhand der konjunkturbereinigten Steuereinnahmen des Bundes in den Jahren 2001-2008 veranschaulicht. Zur Abhilfe wird vorgeschlagen, ein Ziel für den konjunkturbereinigten Finanzierungssaldo mit deutlichem Sicherheitsabstand zur verfassungsrecht-

lichen Grenze von -0,35% des BIP festzulegen und bei Verfehlungen aufgrund von Überraschungen bezüglich der konjunkturbereinigten Steuereinnahmen einer zeitverzögerten, symmetrischen Anpassungsregel zur Wiedererreichung dieses Ziels zu folgen. Beispielrechnungen zeigen, dass die vorgeschlagene Anpassung antizyklisch wirkt, sofern der Sicherheitsabstand groß genug gewählt wird. Bezogen auf den Bundeshaushalt legen die vergangenen Erfahrungen als Haushaltsziel einen Überschuss von +1/2% des BIP nahe, wobei dieser Wert allerdings nur die Revisionen der Steuereinnahmen berücksichtigt und somit kein Puffer für etwaige zusätzliche strukturelle Überraschungen insbesondere auf der Ausgabenseite eingerechnet ist. Angesichts des gegenwärtigen starken Schuldenanstiegs und der demographiebedingten künftigen Belastungen erscheint die damit perspektivisch implizierte gewisse Rückführung der Staatsschulden nicht unangemessen.¹³ Zu beachten ist, dass ein kleinerer Sicherheitsabstand grundsätzlich schneller und potenziell prozyklischere Korrekturmaßnahmen nach überraschenden Entwicklungen erfordert.

¹³ Vgl. dazu auch: Deutsche Bundesbank: Demographischer Wandel und langfristige Tragfähigkeit der Staatsfinanzen in Deutschland, Monatsbericht, Juli 2009, S. 31 ff.