

Zur Reform des deutschen Haushaltsrechts

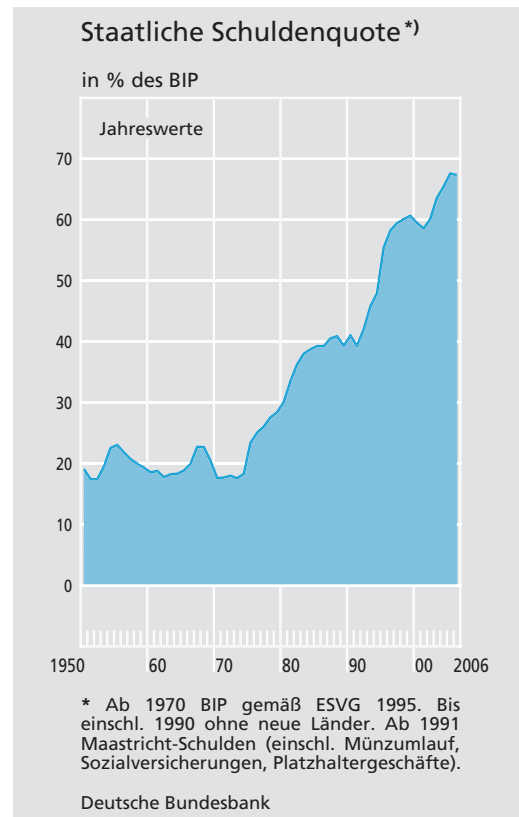
Die deutschen Staatsschulden sind in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich gestiegen. Seit einigen Jahren wird auch die in der Europäischen Währungsunion festgelegte Obergrenze von 60 % des Bruttoinlandsprodukts deutlich überschritten. Künftige Generationen werden aufgrund der demographischen Entwicklung zusätzlich durch die umlagefinanzierten sozialen Sicherungssysteme belastet werden. Daher besteht weitgehende Übereinstimmung, dass eine Reform der nationalen Haushaltsregeln zur Begrenzung der staatlichen Verschuldung notwendig ist. Grundsätzlich gibt es hierfür verschiedene Wege. Mit dem europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt, der ein wichtiges Fundament der gemeinsamen Geldpolitik ist, wurde eine Vorentscheidung für strukturell mindestens annähernd ausgeglichene Haushalte getroffen. Dabei können konjunkturbedingte Schwankungen durch die automatischen Stabilisatoren abgefedert werden, und für Ausnahmesituationen bestehen erweiterte Spielräume. Um die Bindungswirkung der Grenzen zu stärken, scheinen klare und nachvollziehbare Regelungen in den Verfassungen von Bund und Ländern ebenso wichtig wie transparente kurz- und mittelfristige Haushaltsplanungen und eine Erläuterung von Planabweichungen. Verstöße wären dann klar zu diagnostizieren, sodass eine zeitnahe Korrektur sichergestellt werden kann.

Entwicklung der staatlichen Verschuldung

*Starker Anstieg
der staatlichen
Schulden ...*

Seit der Gründung der Bundesrepublik sind die Schulden des Staates erheblich gestiegen. Ausgehend von (umgerechnet) 10 Mrd € im Jahr 1950 wuchsen sie bis 1970 auf 64 Mrd €. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) nahm allerdings noch etwas kräftiger zu, sodass die Schuldenquote insgesamt leicht auf unter 18 % zurückging. In den Folgejahren stieg sie dann aber deutlich. Ende 1985 betrug die Verbindlichkeiten der Gebietskörperschaften bereits annähernd 390 Mrd € oder fast 40 % des BIP. Nachdem sich diese Relation bis zum Ende der achtziger Jahre kaum verändert hatte, kam es im Gefolge der Vereinigung Deutschlands wieder zu einer starken Zunahme. Der im Zusammenhang mit den Verhandlungen über die Europäische Währungsunion 1992 eingeführte Referenzwert von 60 % wurde – nach heutigem Datenstand – im Jahr 1998 erstmals überschritten. Der kontinuierliche Anstieg über diesen Grenzwert hinaus wurde in den Jahren 2000 und 2001 unterbrochen, als mit den umfangreichen Erlösen aus der Versteigerung von UMTS-Lizenzen Schulden getilgt wurden. In den Folgejahren führten die hohen staatlichen Defizite jedoch dazu, dass die Schuldenquote bis zum Jahr 2005 auf beinahe 68 % anstieg. 2006 kam es trotz eines sehr kräftigen Zuwachses des nominalen BIP bei deutlich rückläufiger Defizitquote nur zu einem sehr begrenzten Rückgang der Schuldenquote, und der Schuldenstand nahm auf fast 1 570 Mrd € zu.

Die Entwicklung der Verschuldung war bei den einzelnen Gebietskörperschaften recht



unterschiedlich. Bis in die frühen siebziger Jahre wuchsen die kommunalen Verbindlichkeiten deutlich schneller als die des Bundes und erreichten damals fast dessen Niveau. Anschließend beschleunigte sich der Anstieg vor allem beim Bund, aber auch bei den Ländern erheblich, während die Entwicklung bei den Gemeinden insgesamt deutlich verhalten verlief. Die Zunahme divergierte zwischen den einzelnen Ländern stark. So war zum Ende des letzten Jahres der Schuldenstand je Einwohner in Bremen mit 20 300 € sechseinhalb Mal so hoch wie in Bayern (einschl. der Gemeindeebene). Mit zuletzt gut drei Fünfteln lastet aber der größte Teil der staatlichen Verbindlichkeiten auf dem Bundeshaushalt (einschl. seiner Nebenhaushalte), dessen Anteil gegenüber 1973 damit um 20 Prozentpunkte zunahm.

*... insbesondere
des Bundes und
einzelner
Bundesländer*

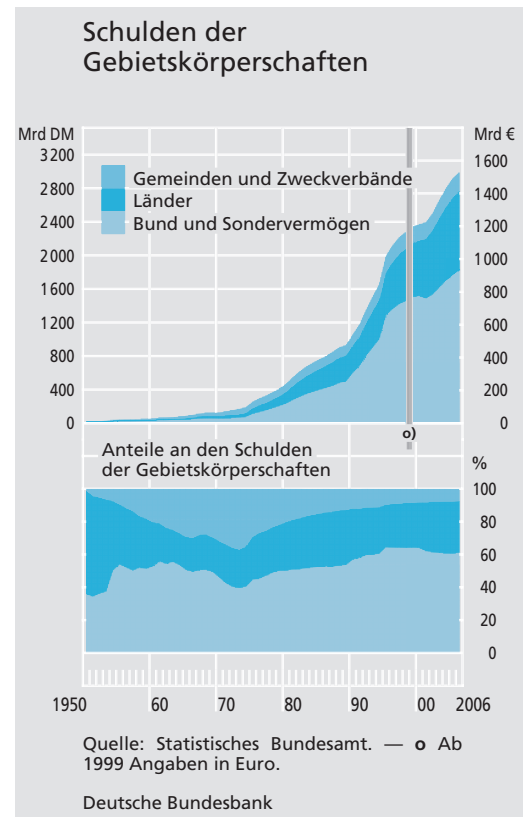
Intransparente Lastenverteilung bei Verschuldung begünstigt deren Ausweitung

Die Erfahrungen der Vergangenheit und polit-ökonomische Argumente (vgl. dazu die Ausführungen auf S. 50) legen nahe, dass im politischen Prozess regelmäßig in später als zu hoch empfundenem Umfang auf Staatsverschuldung zurückgegriffen wird. Hierbei spielt insbesondere eine Rolle, dass häufig die in der Zukunft entstehenden Lasten aus der Kreditaufnahme nur unvollständig in das Kalkül eingehen, sodass hieraus eine übermäßige Belastung künftiger Steuerzahler resultiert. Auch besteht etwa vor Wahlen ein verstärkter Anreiz, durch erhöhte Kreditaufnahme Partikularinteressen zu befriedigen. Insofern können im Vorfeld beschlossene Haushaltsregeln der Neigung zur Kreditfinanzierung entgegenwirken. Sie haben somit letztlich eine ähnliche Begründung wie die Übertragung der Geldpolitik an eine unabhängige Notenbank.

Bestehende Regeln zur Eindämmung der Kreditaufnahme

Ursprünglich objektbezogene Regel für den Bund

Das Grundgesetz von 1949 enthielt bereits eine Regel zur Begrenzung der Kreditaufnahme des Bundes, die sich eng an die Vorgängerregelung der Weimarer Reichsverfassung anlehnte. Der Artikel 115 GG gestattete ursprünglich die Aufnahme von Krediten nur „bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken“. Darunter waren Aufwendungen zu verstehen, die sich in den Folgejahren durch höhere Einnahmen des Bundes gleichsam selbst finanzierten. Die Kreditaufnahme war so stets objektbezogen. Allerdings wurde die Bestimmung, nicht zuletzt durch Dehnung



des außerordentlichen Bedarfs, mitunter weiter interpretiert als vom Verfassungsgesetzgeber intendiert.¹⁾

Mit der Reform der Finanzverfassung in den späten sechziger Jahren wurde eine an den investiven Ausgaben orientierte Regelgrenze für die Kreditaufnahme eingeführt. Zudem wurde die an keynesianische Ideen angelehnte Steuerung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in den Zielkatalog aufgenommen. Fortan sollte die Haushaltswirtschaft gemäß Artikel 109 Absatz 2 GG den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung tragen. Erfolge bei der Überwindung einer Konjunkturabschwächung

Derzeitige Regel mit Fokus auf Konjunktursteuerung

¹ Vgl.: W. Patzig (1991), Haushaltsrecht des Bundes und der Länder. Kommentar zu den Rechts- und Verwaltungsvorschriften, A/115/9.

Mögliche Begründungen und notwendige Grenzen staatlicher Kreditaufnahme

Grundsätzlich kann in der Herstellung einer gerechten Lastenverteilung zwischen den Generationen eine Begründung für Staatsverschuldung gesehen werden. Dem liegt die Vorstellung zugrunde, dass nachfolgende Generationen aus bestimmten heutigen Staatsausgaben Nutzen ziehen können und insoweit auch an der Finanzierung beteiligt werden sollten. So könnte eine wachstumsfördernde Politik mit einer gezielten Ausweitung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nachfolgender Generationen eine Verschiebung von Finanzierungslasten auf die Zukunft rechtfertigen. Allerdings lassen sich Maßnahmen mit positiven Wachstumseffekten kaum verlässlich identifizieren beziehungsweise in ihren Auswirkungen quantifizieren.

In eine vergleichbare Richtung geht die Orientierung an Vermögenswerten des Staates, die an nachfolgende Generationen übertragen werden. Danach lässt sich eine Schuldenaufnahme zum Vermögensaufbau rechtfertigen, wenn dem Schuldendienst ein entsprechender Nutzen aus dem gebildeten Staatsvermögen gegenübersteht. Dabei sind aber die Abschreibungen gegenzurechnen, sodass auf die Nettoinvestitionen als Verschuldungsgrenze abzustellen ist. Allerdings bleibt kritisch zu hinterfragen, ob die zum Schuldendienst verpflichteten Generationen tatsächlich den aus heutiger Sicht erhofften Nutzen aus dem Vermögen ziehen. Hierbei ist auch zu bedenken, dass staatliche Sachinvestitionen mit nutzungsspezifischer Ausgestaltung nur eingeschränkt zu veräußern sind und mit dem Betrieb erhebliche Folgekosten verbunden sein können. Beim Finanzvermögen ist zu berücksichtigen, dass beispielsweise der Darlehensbestand oftmals Förderkomponenten enthält und nur unter entsprechenden Preisabschlägen zu verwerten ist. Schließlich sollte nicht übersehen werden, dass auch von anderen Bereichen des Staatshaushalts (z. B. den umlagefinanzierten Sozialversicherungen) erhebliche – gegenläufige – Einflüsse auf die intergenerative Verteilung ausgehen.

Während die zuvor genannten Argumente auf eine Rechtfertigung struktureller Verschuldung abzielen, handelt es sich bei konjunkturell begründeter Kreditaufnahme nur um eine temporäre Verschuldung. So erscheint es sinnvoll, konjunkturbedingte Schwankungen der Einnahmen und Ausgaben nicht durch kurzfristige Gegenmaßnahmen mit möglicherweise die zyklischen Ausschläge verstärkenden und die Allokation verzerrenden Wirkungen aus-

zugleichen. Dann können konjunkturelle Ausschläge durch das automatische „Atmen“ der staatlichen Haushalte gedämpft werden. Bei einem symmetrischen Konjunkturverlauf gleichen sich Mehr- und Minderbelastungen durchschnittlich in etwa aus, und der Schuldenstand ändert sich hierdurch letztlich nicht. Während das Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren weitgehende Zustimmung findet, wird eine aktive Konjunktursteuerung über gezielte Maßnahmen zur Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung häufig deutlich skeptischer gewertet. Nicht zuletzt wegen der erheblichen Verzögerungen zwischen dem Eintreten einer Störungslage, ihrer Diagnose, dem Beschluss von Gegenmaßnahmen und deren Wirken bestehen erhebliche Zweifel, ob eine aktive Stabilisierung der Wirtschaftsentwicklung erfolgreich durchzuführen ist. Zudem hat sich gezeigt, dass expansive Impulse regelmäßig populärer sind als Einschnitte in Boomphasen, was zur strukturellen Ausweitung der staatlichen Verschuldung in der Vergangenheit beigetragen haben dürfte.

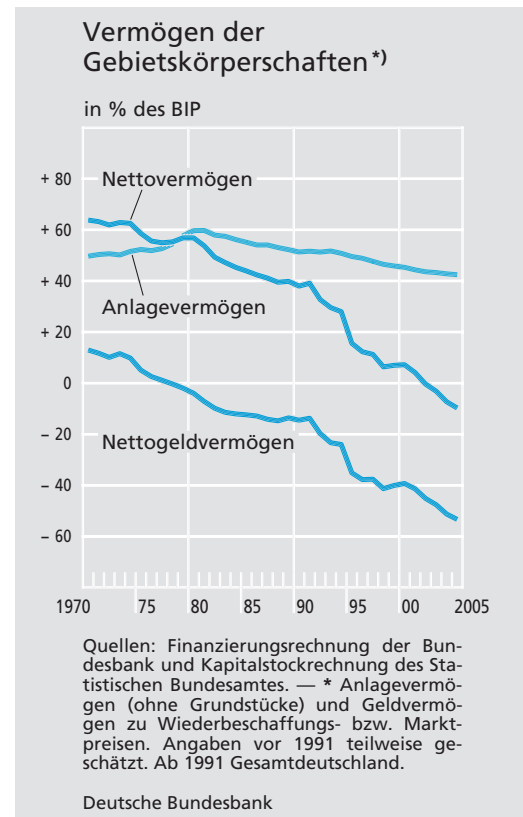
Darüber hinaus können auch besondere Ausnahmesituationen eine Verschuldung begründen. So können etwa bei größeren Naturkatastrophen Belastungen des Staatshaushalts entstehen, deren kurzfristiger Ausgleich vorübergehend deutlich höhere Abgabensätze erforderlich machen würde. Um dies und die damit verbundenen gesamtwirtschaftlichen Verwerfungen zu vermeiden, scheint eine Vorfinanzierung von Sonderlasten und deren Verteilung auf mehrere Jahre durch eine vorübergehende Kreditaufnahme hier vertretbar.

Grundsätzlich sind indes stets die negativen Auswirkungen hoher Staatsverschuldung und der daraus resultierenden Zinsbelastung zu bedenken. So könnten bei erheblicher Haushaltsvorbelastung durch den Schuldendienst Zweifel aufkommen, ob der Staat seine Aufgaben noch erfüllen kann. Befürchtete Steuererhöhungen können die Investitions- und Konsumbereitschaft erheblich einschränken. Bei zunehmender Verschuldung werden am Kapitalmarkt (mitunter schlagartig) Risikoabschläge für Kredite an den Staat gefordert, wodurch sich die Budgetanspannung verschärft. Im Extremfall entsteht Druck auf die Geldpolitik, den Schuldendienst durch Inflation zu erleichtern. Geldwertstabilität und Wirtschaftsentwicklung sind dann erheblich gefährdet.

chung in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre trugen dazu bei, dass der Verfassungsgesetzgeber zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts die Überschreitung der Regelkreditgrenze zuließ. In konjunkturellen Boomphasen mit der Gefahr starker Preissteigerungen sollte die Regelung des Artikel 109 Absatz 2 GG eigentlich darauf hinwirken, die staatliche Verschuldung zurückzuführen, und so ihr Ausufern verhindern. Die seit den siebziger Jahren erheblich beschleunigte Zunahme der Schuldenquote der Gebietskörperschaften, die – wie das nebenstehende Schaubild zeigt – nicht von einer Zunahme des Vermögens begleitet wurde und damit zu einem beinahe kontinuierlichen Rückgang des Nettovermögens führte, deutet freilich darauf hin, dass diese Begrenzung nicht gelungen ist (vgl. zu den Schwachstellen des Artikels 115 GG die Erläuterungen auf S. 52 f.).

*Europäische
Vorgaben für
Defizit und
Schuldenstand*

Neben den Regelungen des Grundgesetzes haben die staatlichen Haushalte in Deutschland auch europäische Vorschriften einzuhalten. Mit dem zur Vorbereitung der Währungsunion geschlossenen Maastricht-Vertrag wurden im Jahr 1992 Obergrenzen für die gesamtstaatlichen Defizite und Schuldenstände festgelegt. Für die Schuldenquote wurde ein Referenzwert von 60 % vereinbart, bei dessen Überschreitung eine hinreichend schnelle Annäherung gefordert wird. Das weitestgehend nach den Vorschriften der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) bestimmte Defizit darf nicht mehr als 3 % des BIP betragen. Mehrjährige Überschreitungen der Defizitgrenze durch Mitgliedstaaten der Währungsunion können auf Beschluss des Rates



der Finanzminister mit Strafzahlungen von bis zu 0,5 % des BIP geahndet werden. Nicht zuletzt um einen ausreichenden Sicherheitsabstand zur Defizitgrenze zu gewährleisten, wurde mit dem europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt von 1997 das Ziel über den Konjunkturzyklus annähernd ausgeglichener oder überschüssiger Haushalte festgelegt. Vor dem Hintergrund eines mäßigen Trendwachstums und auch der Belastungen künftiger Haushalte durch die demographische Entwicklung strebt Deutschland ausdrücklich einen strukturellen Haushaltsausgleich an.²⁾

²⁾ Vgl.: Bundesministerium der Finanzen, Deutsches Stabilitätsprogramm, Aktualisierung Dezember 2006.

Schwächen des Artikels 115 GG

Der starke Anstieg der Bundesschulden seit der Reform der Finanzverfassung Ende der sechziger Jahre wurde durch die Ausgestaltung der Kreditregel erleichtert. Artikel 115 Absatz 1 Satz 2 GG sieht als Regelgrenze für die Nettokreditaufnahme die im Haushaltsplan veranschlagten investiven Ausgaben vor, die erst nach einer Aufforderung durch das Bundesverfassungsgericht aus dem Jahr 1989 gesetzlich definiert wurden. Während die Richter offenbar auf eine engere Eingrenzung zielten, wurde die damals in der Praxis verwendete Definition zum Maßstab gewählt. So bestimmt die Summe der im Haushalt in der Gruppierungsübersicht unter den Hauptgruppen 7 und 8 veranschlagten Ausgaben für Bauinvestitionen, Erwerb von Sachvermögen und Beteiligungen, Darlehensvergabe, Inanspruchnahmen aus Bürgschaften und Investitionszuweisungen an staatliche Haushalte wie Investitionszuschüsse an Private die im Regelfall geltende Kreditgrenze.

Bei einer Abschätzung der Auswirkungen der genannten Ausgaben auf das staatliche Vermögen ist zunächst festzustellen, dass über Finanzinvestitionen des Bundes im Regelfall nicht nach Renditegesichtspunkten entschieden wird. So bringen die Beteiligungen bei Entwicklungsorganisationen kaum finanziellen Ertrag, und auch die häufig zu Förderzwecken vergebenen Darlehen führen oftmals nur zu Rückflüssen, die deutlich unter den Finanzierungskosten liegen. Bei der Inanspruchnahme aus Bürgschaften erscheint angesichts eines rückläufigen Anteils staatlicher Schuldner zunehmend unsicher, inwieweit überhaupt mit Rückflüssen gerechnet werden kann. Der Zuwachs des staatlichen Vermögens bleibt jedenfalls deutlich hinter den Ausgaben zurück. Bei Investitionszuschüssen an Unternehmen wird ein Wertzuwachs außerhalb des Staatssektors bewirkt. Auch Investitionshilfen für Bundesbetriebe wie die Bahn mehren bei begrenzter marktlicher Rentabilität des Schienennetzes das staatliche Vermögen allenfalls teilweise.

Ebenfalls kritisch ist das Unterlassen einer Gegenrechnung von im kameralistischen Haushalt zwar nicht verbuchten, aus den VGR jedoch grundsätzlich ver-

fügbaren Abschreibungen auf das Sachvermögen des Bundes sowie die unterlassene Gegenrechnung von Erlösen aus der Verwertung von Vermögensteilen. Letztere müssen nicht zur Tilgung von Altschulden eingesetzt werden, sondern stehen zur Finanzierung laufender Ausgaben zur Verfügung. Auf diese Weise kann die kreditbegrenzende Intention des Artikels 115 GG umgangen werden. Die zuletzt umfangreichen Vermögensverwertungen des Bundes deuten auf die ausgiebige Nutzung dieser Möglichkeit hin.

Zur weitgehenden Wirkungslosigkeit hat auch die Ausnahmeklausel des Artikels 115 Absatz 1 GG beigetragen. Zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts darf die Regelkreditgrenze in praktisch unbegrenzter Höhe überschritten werden. In ihrem Urteil aus dem Jahr 1989 hatten die Verfassungsrichter vom Haushaltsgesetzgeber zwar für diese Fälle besondere Darlegungen gefordert. So müsse eine ernste und nachhaltige Störung des grundsätzlich als labil einzustufenden gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorliegen und die zusätzliche Kreditaufnahme – und damit auch ihr gewählter Umfang – zur Stabilisierung geeignet sein. In den Jahren 2002 bis 2004 wurde die Ausnahmeklausel aber beispielsweise insgesamt vier Mal in Anspruch genommen, ohne dass merkliche Erfolge im Hinblick auf die Entwicklung der deutschen Wirtschaft oder des Arbeitsmarktes erzielt worden wären. In seinem Urteil zum Bundeshaushalt 2004 vom Juli 2007 wertete das Bundesverfassungsgericht die bestehende Kreditgrenze vor diesem Hintergrund als insgesamt weitgehend unwirksam. Das Vorliegen einer aufgreifwürdigen Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts mochte die Mehrheit der Richter nämlich ebenso wenig ausschließen wie die prinzipielle Eignung der Maßnahmen der Bundesregierung zu deren Abwehr. Während im Stammhaushalt 2004 noch die Kreditfinanzierung einer vorgezogenen Steuersenkung als aktives Handeln gewertet werden konnte, genügte dem Gericht bereits das Festhalten an diesem Kurs zur Rechtfertigung des Nachtragshaushalts mit einer geplanten Überschreitung der Kreditgrenze um insgesamt 18 Mrd €.

Bedenklich ist zudem, dass gemäß § 18 Absatz 3 Bundeshaushaltsordnung noch nicht genutzte Kreditermächtigungen mindestens bis zum Ende des folgenden Haushaltsjahres gültig bleiben und beim Vollzug eines Haushalts regelmäßig zuerst genutzt wurden, um ihren Verfall zu verhindern. Im Jahr 2004 konnte unter Rückgriff auf die Ausnahmeklausel der bereits in den Vorjahren angelegte Vorrat an Restkreditermächtigungen weiter aufgestockt werden. Dessen mit rund 9 Mrd € umfangreiche Nutzung im Vollzug des Bundeshaushalts 2005 machte den erneuten Rückgriff auf die Klausel der Abwehr einer gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtsstörung entbehrlich. Die Verfassungsgrenze für die Kreditaufnahme des Bundes wird nämlich ausdrücklich nur auf die Aufstellung des Haushaltsplans bezogen. Soweit bei der Ausführung durch Einnahmefälle oder unvorhergesehene Mehrausgaben aus Leistungsgesetzen Deckungslücken auftreten, können diese ohne Vorlage eines begründungspflichtigen Nachtragshaushalts über Restkreditermächtigungen geschlossen werden. Mit einem solchen Puffer kann der Haushaltsgesetzgeber einem Konsolidierungsdruck ausweichen, indem Einnahmen großzügig und Ausgaben für Leistungsgesetze gezielt knapp veranschlagt werden. Der Spielraum bis zu einem Verstoß gegen die in Artikel 110 GG verankerten Haushaltsgrundsätze der Vollständigkeit und Wahrheit fällt dabei recht weit aus.

Bisher wurde vom Verfassungsgericht kein Verstoß eines Bundeshaushalts gegen die Kreditgrenze festgestellt. Eine wirksame Sanktionierung eines Verstoßes scheint auch kaum möglich. Bis zur Verkündung eines Verfassungsgerichtsbeschlusses ist der betreffende Haushalt längst abgeschlossen und der Vollzug nicht mehr zu stoppen. Das Interesse der Öffentlichkeit richtet sich dann zumeist auf aktuellere Fragen, so dass die möglichen politischen Kosten begrenzt bleiben dürften. Den Verfassungsrichtern bleibt die Möglichkeit, die Maßstäbe für künftige Haushalte zu verschärfen. Sofern Oppositionsparteien hoffen, später selbst Regierungsverantwortung zu übernehmen, ist der Anreiz für ein solches Verfahren wiederum beschränkt. So wurden nach Regierungswechseln gele-

gentlich Anträge gegen Haushaltsgesetze wieder zurückgezogen.

Eine gravierende weitere Schwäche des Artikels 115 GG bildet der zweite Absatz, der die Kreditregelgrenze für Sondervermögen des Bundes ohne Einschränkung aufhebt. Damit war offenbar ursprünglich eine größere Freiheit für in dieser Form geführte Unternehmen angestrebt. Im Fall der Bundespost wurden deren Schulden später den Nachfolgeunternehmen zugeordnet. Die Verbindlichkeiten der Bahn im Umfang von fast 40 Mrd € wurden dagegen Mitte der neunziger Jahre in das Bundeseisenbahnvermögen überführt und 1999 vom Bund übernommen. Außerdem wurden zu Beginn der neunziger Jahre der Fonds „Deutsche Einheit“ und die Treuhandanstalt geschaffen, die für die Anschubfinanzierung der ostdeutschen Gebietskörperschaften und im Zusammenhang mit der Privatisierung von DDR-Staatsunternehmen nötige Mittel großenteils mit Krediten finanzierten. 1995 wurde die – außerhalb des Staatssektors verbuchte – Treuhandanstalt mit Gesamtschulden von mehr als 100 Mrd € in das Bundessondervermögen Erblastentilgungsfonds überführt und eine Tilgung aus dem Bundeshaushalt innerhalb einer Generation vorgesehen. Zur Jahresmitte 1999 wurden dessen Verbindlichkeiten vom Bund mitübernommen und damit zu Bundesschulden. Die auch von den Ländern mitzubedenenden Verbindlichkeiten des Fonds „Deutsche Einheit“ (mit einer Ausnahmeklausel für mögliche Restschulden) wurden bei der Reform des Länderfinanzausgleichs ab dem Jahr 2005 ebenfalls in die Bundesschuld integriert. Im laufenden Jahr wurden dann noch die Schulden des ERP-Sondervermögens vom Bund übernommen. Diese Vorgänge wurden haushaltsrechtlich nicht als Kreditaufnahme des Bundes gewertet. Die Möglichkeit, Kreditgrenzen mit der Bildung von Sondervermögen oder – wie beim ERP-Sondervermögen – mit der gleichzeitigen Integration von deren Schulden und verwertbarem Vermögen in den Bundeshaushalt zu umgehen, mindert den Konsolidierungsdruck nur für eine begrenzte Zeit. Die Folge sind allerdings anhaltend höhere Schuldenstände.

Zur Diskussion über eine Neuregelung der Kreditgrenze des Bundes

*Transparenz
und
Verbindlichkeit
wichtige
Prinzipien*

Die Erfahrungen der letzten Jahrzehnte haben gezeigt, dass Regeln zur Begrenzung der staatlichen Kreditaufnahme möglichst klar und transparent sein sollten, um Umgebungsmöglichkeiten zu begrenzen und ihre Einhaltung besser überprüfbar zu machen. Verfehlungen von Zielvorgaben sollten auszugleichen sein, um eine unerwünschte dauerhafte Zunahme der Verschuldung und strategisches Verhalten im Budgetprozess zu unterbinden. Hierbei könnten auch regelgebundene Korrekturmechanismen hilfreich sein, die bei einer Überschreitung die Defizit- beziehungsweise Schuldentrückführung unterstützen. Damit die Haushaltsregeln kein prozyklisches Verhalten erzwingen und Handlungsspielräume in besonderen krisenhaften Situationen erhalten bleiben, scheinen in bestimmten Situationen gewisse Verschuldungsmöglichkeiten ratsam. Als Entscheidungsgrundlage für das Parlament und zur Information der Öffentlichkeit sind transparente und aussagekräftige kurz- und mittelfristige Finanzplanungen und Rechenschaftsberichte über Planabweichungen von besonderer Bedeutung.

*Vermögens-
orientierte
Verschuldungs-
regel schwierig
zu handhaben*

Im Hinblick auf die Eindämmung der langfristigen Verschuldungszunahme des Bundes wird derzeit erwogen, die Regelgrenze des Artikels 115 GG zu schärfen, indem nur noch die Investitionsausgaben bei der Bestimmung der höchstzulässigen Nettokreditaufnahme berücksichtigt werden, die das staatliche Vermögen per saldo erhöhen.³⁾ Damit müssten Erlöse aus Vermögensverwertungen und Ab-

schreibungen auf das Sachvermögen abgezogen werden, Wertsteigerungen des Vermögensbestandes wären gegebenenfalls gegenzurechnen. Auch müssten zumindest Investitionszuschüsse an nichtstaatliche Stellen ebenso unbeachtet bleiben wie Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen und Darlehensvergaben, die eine bedeutende Förderkomponente enthalten. Beteiligungserwerbe wären nur bei Erwartung einer marktüblichen Rendite vollständig einzurechnen. Damit wäre ein guter Teil der bisherigen investiven Ausgaben auszublenden.

Bereinigt man vereinfacht die im Haushaltsentwurf des Bundes für 2008 veranschlagten investiven Ausgaben von 24,3 Mrd € um die Beteiligungserwerbe (0,8 Mrd €), Darlehen an sonstige Bereiche (überwiegend Entwicklungshilfe, insgesamt 1,7 Mrd €), Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen (1,1 Mrd €) und Zuschüsse an sonstige Bereiche (insbesondere Unternehmen und Ausland, insgesamt 8,3 Mrd €), verbleibt ein Betrag von gut 12 Mrd €. Zieht man davon noch die Einnahmen aus Vermögensverwertungen (Darlehensrückflüsse von 1,5 Mrd € sowie Privatisierungserlöse von 10,8 Mrd €) ab, dürfte der Haushalt kein Defizit aufweisen. Korrigiert man außerdem um die Abschreibungen auf das Sachvermögen des Bundes, die sich in der Abgrenzung der VGR auf rund 5 Mrd € belaufen werden, wäre nach dem strengen Konzept der Nettoinvestitionen sogar ein Überschuss in dieser Höhe erforderlich, um eine weitere Verschlechterung der Vermö-

*Strenge
Umsetzung
macht
Überschuss
erforderlich*

³ Vgl. zu einem solchen Konzept beispielsweise: Sachverständigenrat (2007), Staatsverschuldung wirksam begrenzen, S. 76 ff.

gensposition des Bundes zu verhindern (vgl. für das Haushaltsjahr 2006 das nebenstehende Schaubild). Ebenfalls zu berücksichtigen wären umfangreiche Abschreibungen auf das Sachvermögen, das aus den Investitionszuschüssen an andere staatliche Ebenen gebildet wurde.

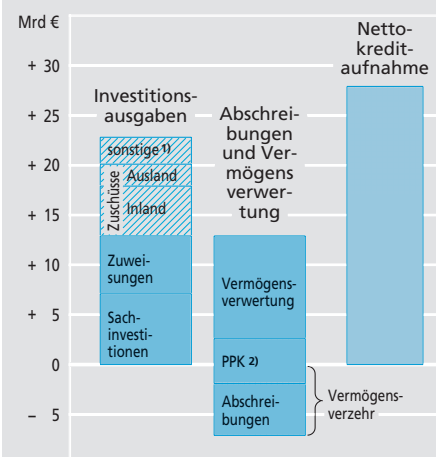
Gestaltungsspielräume beim Investitionsbegriff

Die Einführung einer strikteren grundsätzlich investitionsorientierten Defizitgrenze wäre ein erheblicher Fortschritt, der deutlich solidere Staatsfinanzen zur Folge haben dürfte. Dabei ist aber zu bedenken, dass die Abgrenzungen durchaus diskutabel sind und nicht zuletzt die Wertänderungen des Vermögensbestandes umstritten sein dürften. Damit erfüllte eine auf dem Konzept der Nettoinvestitionen basierte Kreditgrenze die Kriterien der Transparenz und Klarheit nur eingeschränkt. Es wäre zu befürchten, dass die Vorgaben bedarfsgerecht ausgelegt werden und von der Öffentlichkeit nur schwer nachvollziehen sind.

Europäische Vorgabe des Haushaltsausgleichs eindeutiger

Demgegenüber bietet eine Orientierung an den Vorgaben des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts, aus denen die Bundesregierung für Deutschland das Ziel eines strukturellen Nulldefizits für den gesamtstaatlichen Haushalt ableitet, mehr Klarheit. Diese Zielsetzung könnte im Grundgesetz verankert werden. Mit einem solchen Schritt würde die zur Sicherung der Währungsstabilität getroffene europäische Vereinbarung ausdrücklich bekräftigt, und Deutschland könnte in dieser Hinsicht eine wichtige Vorbildfunktion übernehmen. Auf diesem Wege könnten auch die Bundesländer zu einer vergleichbaren Anpassung ihrer Kreditgrenzen angehalten werden.

Nettoinvestitionen*) und Nettokreditaufnahme des Bundes im Jahr 2006

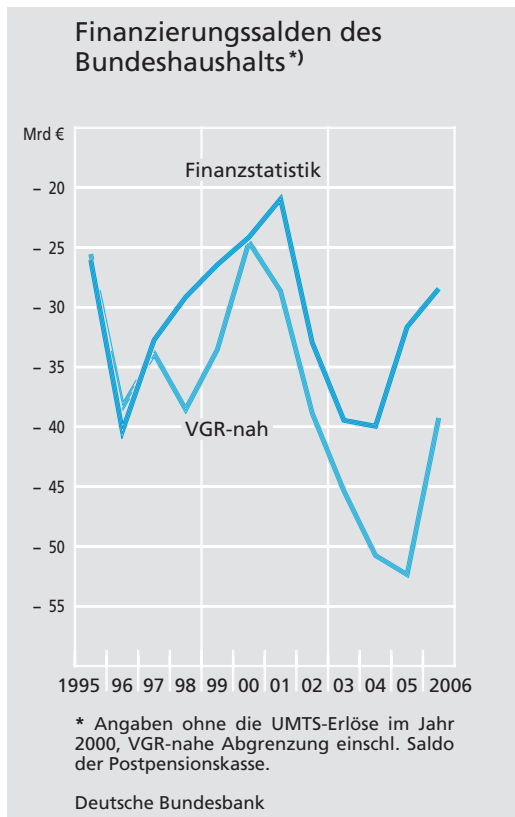


* Ohne Abschreibung auf geleistete (Investitions-)Zuweisungen an andere staatliche Haushalte und ohne Berücksichtigung von Wertzuwächsen. — 1 Darlehensgewährung, Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen und Beteiligungserwerb. — 2 Vermögensverwertung der Postpensionskasse.

Deutsche Bundesbank

Mit Blick auf die europäischen Vorgaben könnte auch die Ermittlung des Finanzierungssaldos im Rahmen der nationalen Haushaltsregeln an die VGR-Abgrenzung angelehnt werden. Bei der Defizitberechnung werden hier grundsätzlich Transaktionen im Finanzvermögen des Staates (z. B. Darlehensvergaben oder Beteiligungsveräußerungen) nicht berücksichtigt. Privatisierungserlöse, die in den vergangenen Jahren häufig zum Überbrücken von Budgetlücken genutzt wurden und die tatsächliche Haushaltslage verschleierten, stünden somit nicht mehr zur Finanzierung zur Verfügung. Bei einer Orientierung an den VGR-Vorgaben wäre zudem vorteilhaft, dass für eine defizitneutrale Verbuchung eines Vorgangs internationale Standards (ESVG '95) zu beachten sind, deren Einhaltung vom europäischen statistischen Amt

Defizitabgrenzung in Anlehnung an VGR



(Eurostat) kritisch überwacht wird. Durch einen VGR-nahen Anknüpfungspunkt könnte sichergestellt werden, dass auch nach einer möglichen Umstellung der Budgetierung auf kaufmännisches Rechnungswesen Konflikte mit den europäischen Vorgaben verhindert werden.⁴⁾

Erweiterte Verschuldungsmöglichkeiten bei höherem Zustimmungserfordernis

Bei Naturkatastrophen und besonderen Krisenlagen könnte eine Kreditaufnahme oberhalb der Regelgrenze grundsätzlich erlaubt werden. Hierfür könnte ein deutlich erhöhtes Zustimmungserfordernis in der Gesetzgebung verankert werden. Eine genaue Definition solcher Notlagen wäre dann nicht erforderlich.

Umgehungsmöglichkeiten begrenzen

Bei der Neugestaltung von Haushaltsregeln sollte angestrebt werden, Gestaltungs- und Umgehungsmöglichkeiten eng zu begrenzen.

So bestehen auch in einer VGR-nahen Abgrenzung Spielräume etwa durch den Ersatz direkter Zuschüsse durch die Gewährung kreditfinanzierter Förderdarlehen, die letztlich künftige Haushalte belasten. Diese wären hinsichtlich ihres Subventionscharakters zu überprüfen und gegebenenfalls defizitwirksam zu verbuchen. Darüber hinaus könnten zur Umgehung der Regel Ausgaben aus den Budgets ausgelagert werden. Um die Bildung von Sondervermögen mit Defizitermächtigungen zu vermeiden, wären für diese ähnlich strikte Grenzen vorzusehen. Beim Verbot struktureller Defizite könnte zur Finanzierung staatlicher Infrastruktur verstärkt auf öffentlich-private Partnerschaften zurückgegriffen werden, wodurch letztlich eine gewisse Annäherung an eine zuvor beschriebene investitionsorientierte Defizitgrenze erfolgen würde. Bei solchen Verträgen übernehmen private Unternehmen für einen vereinbarten Zeitraum Finanzierung und Betrieb einer staatlichen Einrichtung und erhalten dafür laufende Nutzungsentgelte. Wenn die Einrichtung nach Vertragsende dem Staat zufällt, umfasst das Nutzungsentgelt neben Dienstleistungskäufen auch Zins- und Tilgungszahlungen. Damit handelt es sich um ein kreditähnliches Geschäft. Bei Abschluss solcher Verträge ist deshalb sorgfältig zu prüfen, ob die Leistungsfähigkeit späterer Haushalte nicht überfordert werden könnte. Eventuell wären Grenzen für das Gesamtvolumen festzule-

⁴ Bei einer solchen Umstellung wäre von der neuartig bugetierenden Einheit sicherzustellen, dass die vorgeschriebenen Statistiken transparent aus den Haushaltsangaben hergeleitet werden können.

gen.⁵⁾ Grundsätzlich könnten diese Verträge aber längerfristig Haushaltsbelastungen begrenzen, da sie nur abgeschlossen werden dürfen, wenn die in § 7 Bundeshaushaltsordnung vorgeschriebene Wirtschaftlichkeitsprüfung Kostenvorteile gegenüber einem haushaltsfinanzierten Investitionsprojekt belegt. Auch hier ist ein transparenter Ausweis unabdingbar, der für die Parlamente und die Öffentlichkeit ein zutreffendes Bild der Belastungen sicherstellt.

*Bereinigung des
Saldos um
Konjunktur-
einflüsse*

Unabhängig davon, ob ein Haushaltsausgleich oder eine Orientierung an den Nettoinvestitionen angestrebt wird, scheint es sinnvoll, die automatischen Stabilisatoren wirken zu lassen. Das heißt, bei den Haushaltsregeln wäre von konjunkturbereinigten Größen auszugehen, für deren Ermittlung ein standardisiertes Verfahren mit wenigen Gestaltungsmöglichkeiten vorteilhaft ist. Zusätzlich sollten – ebenfalls mit einem standardisierten Ansatz – die ausgeprägten Aufkommenschwankungen bei den gewinnabhängigen Steuern berücksichtigt werden, die teilweise nicht im direkten Zusammenhang mit den makroökonomischen Bezugsgrößen stehen und deshalb durch die derzeit genutzten Standardverfahren nicht als konjunkturbedingt klassifiziert werden. Dabei ist zu beachten, dass die zugrunde liegende Schätzung der trendmäßigen Entwicklung generell nachträglichen Revisionen unterliegt, da die zur Trendermittlung notwendige Einschätzung der künftigen Entwicklung naturgemäß mit Unsicherheit verbunden ist. Wird beispielsweise die Zunahme des Produktionspotenzials überschätzt (wie häufig im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanungen in den letz-

ten Jahrzehnten), wird ein niedriges Wirtschaftswachstum zunächst irrtümlich als konjunkturelles Problem gewertet, obwohl es tatsächlich struktureller Natur ist.

Die Haushaltsregeln sind zunächst bei der Haushaltsaufstellung einzuhalten. Im Vollzug kann es aber aus verschiedenen Gründen zu Abweichungen von den Planungen kommen. Dies kann einen strategischen Hintergrund haben, wenn Einnahmen gezielt zu hoch beziehungsweise Ausgaben zu niedrig angesetzt werden, um die Regeln im Haushaltsplan einzuhalten. Es kann aber auch in „echten“ Prognosefehlern begründet liegen, da vor allem die Schätzung der Steuereinnahmen und die Bewertung der gesamtwirtschaftlichen Lage mit einer Reihe von Unsicherheitsfaktoren verbunden sind. Sofern kleinere Toleranzgrenzen überschritten werden, wären regelwidrige Kreditaufnahmen im Rahmen eines Nachtragshaushalts mit Korrekturmaßnahmen zu verknüpfen, die grundsätzlich eine Einhaltung der Regel zeitnah, etwa im nächsten Haushaltsjahr, und eventuell auch die Rückzahlung der aus der Fehlveranschlagung resultierenden Verschuldung sicherstellen. So könnten insbesondere Anreize zu unrealistischen Haushaltsansätzen eingedämmt werden. Daneben könnte für einzelne volatile Kategorien erwogen werden, eine Korrektur von Planabweichungen nicht bereits im kommenden Haushaltsjahr, sondern erst zeitverzögert verpflichtend zu machen. Dies wäre etwa bezüglich des um

*Umgang
mit Ziel-
verfehlungen ...*

⁵ Nach den VGR-Regeln ist die hier angesprochene Verbuchung der Investitionsausgaben außerhalb des Staatskontos nur dann zulässig, wenn ein Großteil der Risiken vom privaten Partner übernommen wird.

konjunkturelle und außerordentliche Schwankungen der gewinnabhängigen Steuern bereinigten Niveaus der Steuereinnahmen vorstellbar. Zur Korrektur könnte ein Abbaupfad sowohl für positive als auch für negative Abweichungen vorgeschrieben werden, was tendenziell eine Schocks dämpfende finanzpolitische Ausrichtung zur Folge hätte (vgl. hierzu auch den Anhang S. 63 ff.).

... und dadurch begründetem Schuldenanstieg

Bei unverzerrten Planungen und Prognosen sollten sich Planverfehlungen über einen längeren Zeitraum in der Regel ausgleichen und somit hieraus kein systematischer Schuldenanstieg folgen. Gleichwohl sollte über die Schuldenentwicklung und deren Begründung fortlaufend Bericht erstattet werden, nicht zuletzt um über die größere Transparenz Anreize zur strategischen Fehlveranschlagung zu vermindern. Es könnte zudem erwogen werden, beim Überschreiten einer festzulegenden Obergrenze die Tilgung aufgelaufener Schulden verpflichtend zu machen. Hierfür könnte dann ein längerer Zeitraum vorgesehen werden.

Transparenz von Planungen und Vollzug

Falls die Haushaltsregeln die Verschuldung aufgrund von Fehleinschätzungen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung oder auch anders begründeter überraschender Entwicklungen prinzipiell zunächst zulassen, müssten sie mit höheren – möglicherweise mit institutionellen Änderungen verbundenen – Anforderungen an die Planung und Kontrolle sowie die zugrunde liegenden Schätzungen verknüpft werden. Transparente und nachvollziehbare kurz- und mittelfristige Haushaltsplanungen und die regelmäßige öffentliche

Evaluierung des Vollzugs und der Abweichungen sind von besonderer Bedeutung.

Um die Wirksamkeit der Regeln zu gewährleisten, sollten die Kontrollverfahren zur Einhaltung der Kreditgrenze gestärkt werden. Auch sind Vorgaben erforderlich, die im Fall von Regelverletzungen hinreichende Korrekturen sicherstellen. Im Rahmen der parlamentarischen Beratungen wäre dann zu prüfen, inwieweit die vorgelegten Haushaltsentwürfe und die mittelfristigen Finanzplanungen den Vorgaben entsprechen, indem ausreichende konkretisierte – gegebenenfalls regelgebundene⁶⁾ – Gegenmaßnahmen avisiert oder bereits ergriffen sind.

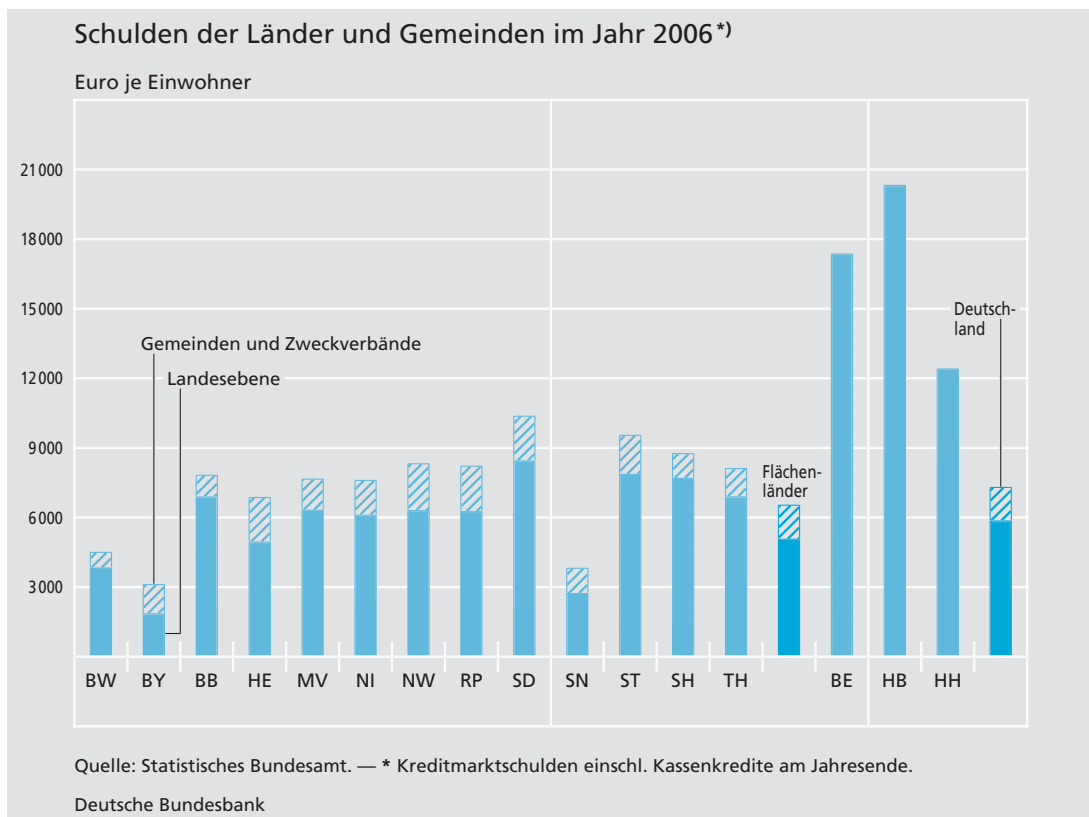
Kontrollen ausweiten

Neuregelung der Schuldengrenzen der Bundesländer

Härtere Kreditgrenzen, ähnlich wie für den Bund beschrieben, erscheinen auch für die Länder folgerichtig, zumal hier der gesamtstaatliche Haftungsverbund einen zusätzlichen Verschuldungsanreiz darstellen dürfte. In den Stadtstaaten übertreffen die Schulden je Einwohner sogar noch das beim Bund verzeichnete Niveau, und auch in vielen Flächenländern ist die Zunahme in den letzten Jahren vor dem Hintergrund ihrer absehbaren umfangreichen Versorgungslasten bedenklich. Selbst bei Umsetzung der in der Diskussion zur Kreditbegrenzung ebenfalls erörterten – bei der Reform derzeit offenbar aber nicht

Unterschiedliche Ausgangslagen erschweren notwendige Regelhärtung bei Ländern

⁶ Vgl. zu Vorschlägen für Korrekturverfahren: Deutsche Bundesbank, Defizitbegrenzende Haushaltsregeln und nationaler Stabilitätspakt in Deutschland, Monatsbericht, April 2005, S. 37.



weiter verfolgten – Marktlösung, bei der der bundesstaatliche Haftungsverbund aufgelöst wird und der Kapitalmarkt über steigende Zinsen und Kreditrationierung vor unsolider Finanzpolitik bewahren soll (vgl. dazu die Ausführungen auf S. 60 f.), scheint eine Härterung der Haushaltsregeln auch für die Bundesländer geboten. Aufgrund ihrer sehr unterschiedlichen Ausgangslagen (vgl. dazu die oben stehende Abbildung) ist es derzeit allerdings offen, ob sie sich ohne Weiteres auf eine ambitionierte verfassungsmäßige Vorgabe verpflichten werden. Insbesondere hohe Schuldenlasten einzelner Länder sowie teilweise fortbestehende Defizite erschweren die Akzeptanz strengerer Regeln. Daher wurde eine vollständige Übernahme der Länderschulden durch den Bund bei gleichzeitiger Verschiebung von Umsatzsteueranteilen

zum Ausgleich der Mehrbelastungen des Bundes vorgeschlagen. Dies scheint aber nach dem jüngsten Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Haushaltslage in Berlin, in dem die Eigenverantwortung der Länder ausdrücklich betont wurde, problematisch. Hochverschuldete Länder könnten die Verantwortung für finanzpolitische Fehler der Vergangenheit so auf die bundesstaatliche Gemeinschaft abladen, und auch die gegenwärtigen Konsolidierungsanstrengungen könnten bei dieser Aussicht erlahmen. Weniger weitreichend wäre es, aus Anlass der Regelhärterung einmalig einen Teil der Altschulden zum Ende eines vergangenen Referenzjahres und die für die betreffenden Zinszahlungen insgesamt notwendigen Umsatzsteueranteile dem Bund zu übertragen.

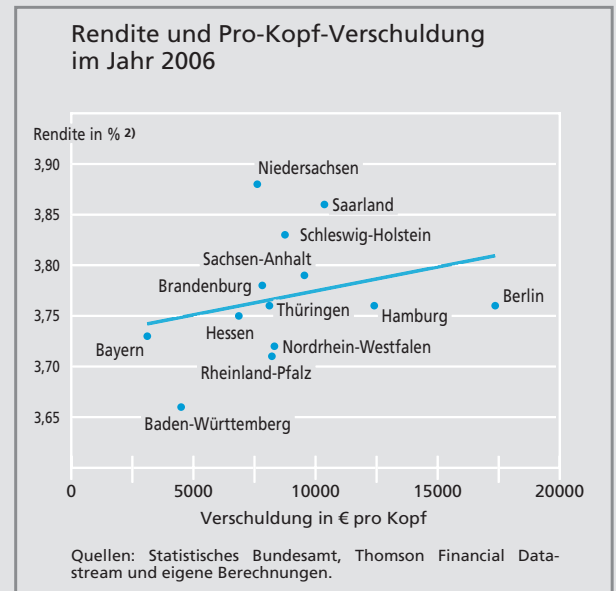
Zum disziplinierenden Einfluss der Finanzmärkte auf die staatliche Haushaltspolitik

Haushaltsdefizite des Staates werden in der Regel über eine Kreditaufnahme an den Kapitalmärkten finanziert. Die Bonität des staatlichen Schuldners spiegelt sich dabei in den geforderten Zinssätzen wider. Sind Marktteilnehmer aufgrund einer als zunehmend problematisch eingeschätzten Haushaltsentwicklung bezüglich der fristgerechten Bedienung der Schulden unsicher, werden für neue Staatsschuldentitel höhere Zinssätze verlangt. Steigende Risikoprämien machen die Kreditfinanzierung unattraktiver und können somit zu deren Begrenzung beitragen („Marktdisziplinierung“). Bei der Diskussion über die Reform der Haushaltsregeln in Deutschland und die Vermeidung von Haushaltsnotlagen von Bundesländern spielt auch dieser Zusammenhang eine Rolle.

Voraussetzung für das Funktionieren der Marktdisziplinierung ist freilich, dass die Investoren länderspezifische Prämien für die emittierten Schuldpapiere verlangen, weil sie insbesondere das Ausfallrisiko bei stark verschuldeten Bundesländern höher einschätzen als bei solchen mit solider Finanzpolitik und niedrigem Schuldenstand. Dies ist derzeit nicht beziehungsweise nur sehr eingeschränkt der Fall. Zwar ist mit höherer Pro-Kopf-Verschuldung tendenziell eine höhere Anleiherendite verbunden (siehe die Trendlinie in nebenstehendem Schaubild), allerdings sind die Unterschiede recht gering.¹⁾ Die Bonität der Länder wird durch die Ratingagenturen derzeit als zumindest gut eingeschätzt. Dass Investoren trotz der Selbständigkeit der Länder im Hinblick auf die Haushaltspolitik (Art. 109 Abs. 1 GG) und selbst bei teilweise umfangreicher Verschuldung und wenig wirksamen Kreditgrenzen in den Landesverfassungen kaum Risikoprämien verlangen, dürfte letztlich vor allem daran liegen, dass sie insgesamt auch vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Vorgaben von einer Solidarhaftung des Bundes und der Länder ausgehen. Dies wird durch vergangene Hilfen für in „extreme Haushaltsnotlagen“ geratene Länder unterstützt, auch wenn das Bundesverfassungsgericht mit seinem das Hilfebegehren Berlins abweisenden Urteil aus dem Jahr 2006 die Eigenverantwortung zuletzt hervorgehoben hat.

Um die disziplinierende Wirkung der Finanzmärkte zur Geltung kommen zu lassen, wäre somit eine glaubwürdige Haftungsbeschränkung im Bundesstaat erforderlich. Diese könnte sich auf die gesamten Schulden oder auch nur auf einen Teil beziehen. So befürwortet etwa die Mehrheit des Wissen-

1 Vgl.: K. Heppke-Falk und G. Wolff (2007), Moral hazard and bailout in fiscal federations: evidence for the German Länder, Diskussionspapier des Forschungszentrums der Deutschen Bundesbank, Serie 1, Volkswirtschaftliche Studien, Nr. 7/2007 weisen in einer ökonomischen Studie ebenfalls eine signifikante Reaktion der von den Ländern zu zahlenden Zinssätze auf die Höhe der Verschuldung nach. Der Umfang der Reaktion ist aber klein. — 2 Für Landesschatzanweisungen mit einer Restlaufzeit von 4 bis 7 Jahren. — 3 Vgl.: Wissenschaftlicher



schaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium, die sich für eine verstärkte Finanzmarktdisziplinierung im Bundesstaat ausspricht, das bündische Prinzip neben den Schulden für Ausgaben im vom Bund übertragenen Wirkungsbereich nur noch für unvorhergesehene Notlagen wie Naturkatastrophen beizubehalten.³⁾ In der Praxis dürfte hier aber eine klare Abgrenzung schwierig sein.

Gegen eine Abschaffung der Solidarhaftung wird vielfach eingewandt, dass derzeit hoch verschuldete Länder hierdurch umgehend in eine Haushaltsnotlage gebracht würden, da sie auslaufende Schuldtitel nur zu deutlich höheren Zinssätzen refinanzieren könnten. Um dem Rechnung zu tragen, wird unter anderem vorgeschlagen, den Haftungsausschluss nur auf die ab einem bestimmten Stichtag anfallende Nettoneuverschuldung einzuführen.⁴⁾ So könnten die alten Schulden zu günstigen Zinssätzen refinanziert werden, während Kredite für neue Defizite bei sehr hoch verschuldeten Ländern mit größeren Risikoaufschlägen verbunden wären. Dies würde insbesondere für Länder mit problematischer Schuldenlage den Anreiz reduzieren, Ausgaben über Kredite zu finanzieren. Insgesamt dürften durch die zumindest teilweise ent-

Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2005), Zur finanziellen Stabilität des deutschen Föderalstaates, Dokumentation Nr. 551, S. 24. — 4 Vgl.: K. Konrad (2007), Vorschläge zur wirksamen Verschuldungsbegrenzung der Länder, Wirtschaftsdienst, 87. Jg. (9), S. 581-585. — 5 Vgl.: B. Jochimsen (2007), Haftungsbegrenzungen im internationalen Vergleich – Was kann Deutschland lernen?, in: Konrad/Jochimsen (Hrsg.), Der Föderalstaat nach dem Berlin-Urteil, S. 135-154 und B. Jochimsen (2007), Staatsschulden ohne Haftung – Eine Option

fallende Solidarhaftung auch Länder mit besserer Haushaltslage höhere Finanzierungskosten hinnehmen müssen (durch Wegfall der Bundeshaftung, durch die Verpflichtungen der Banken zur Unterlegung risikobehafteter Kredite mit Eigenkapital und auch durch stärkere Stückelung der Schuldenportfolios). Ein gewisses Gegengewicht könnte sich dagegen neben einer künftig grundsätzlich solideren Haushaltspolitik daraus ergeben, dass sich die Mitverantwortung für Überschuldungskrisen anderer Länder verringert.

Finanzmärkte dürften gleichwohl nur dann signifikante Risikoauflagen einfordern, wenn Investoren bei Zahlungsunfähigkeit eines Landes tatsächlich spürbare Verluste erwarten. Hierzu müsste der Haftungsausschluss glaubwürdig sein. Grundsätzlich kann dies in zweierlei Hinsicht in Frage gestellt sein. Zum einen könnten Investoren trotz gegenteiliger Regelungen damit rechnen, dass der Bund und die anderen Länder im Ernstfall die politischen Kosten einer Zahlungsunfähigkeit vermeiden wollen und daher bereit sind, für die Schulden aufzukommen. Dieser politische Anreiz könnte allerdings mit einem geeigneten Insolvenzrecht, wie es zum Beispiel in den USA für die Gemeinden existiert, eingeschränkt werden. Zum anderen könnten Investoren auf ein Einspringen des Gesamtstaates hoffen, wenn hohe gesamtwirtschaftliche Kosten zu erwarten wären („too big to fail“). Der Ausfall eines Bundeslandes könnte zu Instabilitäten des Finanzmarktes führen und die Kreditaufnahme anderer Gebietskörperschaften erheblich erschweren. Dem könnte entgegengewirkt werden, wenn bereits eine enger begrenzte Beteiligung der Gläubiger im Falle einer der Insolvenz vorgelagerten Haushaltsnotlage sichergestellt wird. Insgesamt könnte die Glaubwürdigkeit des Haftungsausschlusses aber auch gestärkt werden, wenn ein geeignetes Insolvenzrecht einen Rahmen für die Lastenverteilung zwischen Gläubigern und Schuldern bei einem Ausfall des Schuldendienstes setzen und den Fortbestand des Bundeslandes sowie die Wahrnehmung seiner verfassungsmäßigen Aufgaben sichern würde.

Internationale Erfahrungen deuten darauf hin, dass Marktdisziplin in Föderalstaaten durchaus implementiert werden kann.⁵⁾ Dabei sind etwa in den USA Insolvenzen von lokalen Gebietskörperschaften selten. In diesen Fällen wurde mit dem Insolvenzrecht die Verteilung der Lasten zwischen Gläubigern und Schuldner, der diese an seine Bürger weitergeben musste,

für deutsche Bundesländer?, in: Wirtschaftsdienst, 87. Jg. (8), S. 518-524. — 6 Vgl.: P. G. Farnham (1988), The Impact of State Regulatory Activity on the Use of Local Government Debt, in: Journal of Urban Affairs, Vol. 10 (1), S. 63-76. — 7 Vgl.: J. Poterba (1994), State responses to fiscal crises: the effects of budgetary institutions and politics, in: Journal of Political Economy, Vol. 102 (4), S. 799-821. — 8 Für eine Übersicht vgl.: A. Alesina und R. Perotti (1995), The Political Economy of Budget

geregelt und der Fortbestand der Gebietskörperschaft gesichert. Die meisten US-Staaten ergänzen Marktdisziplin aber zusätzlich mit Haushaltsregeln. Auch für die lokale Ebene gibt es in vielen Staaten wirksame Verschuldungsgrenzen.⁶⁾ Die empirische Evidenz zeigt, dass die Anpassungsreaktion auf negative fiskalische Schocks von der Härte der jeweiligen Budgetinstitutionen abhängt.⁷⁾ Insofern ist nicht eindeutig, inwieweit die geringe Anzahl der Insolvenzen und Fälle von Kreditrationierung gegenüber Gebietskörperschaften der Marktdisziplinierung zuzuschreiben ist.

Vor diesem Hintergrund ist es fraglich, ob selbst bei einem glaubwürdigen Haftungsausschluss die Finanzmarktreaktionen groß genug sind, um ohne ergänzende Haushaltsregeln solide öffentliche Finanzen sicherzustellen und gegebenenfalls kurzfristorientiertes politisches Verhalten zu beeinflussen. Soweit der starke Anstieg der Verschuldung deutscher Bundesländer dem Anreiz zuzuschreiben ist, Lasten über eine Haushaltsnotlage auf den Haftungsverbund zu schieben, dürfte ein Haftungsausschluss dem vorbeugen. Die polit-ökonomische Literatur zeigt allerdings eine große Bandbreite an Erklärungsansätzen für den Zuwachs der Schulden.⁸⁾ Auch ist ein starker Anstieg der Schuldenquote des Bundes, der angesichts des Umfangs seiner Kredite trotz bundesstaatlicher Hilfsverpflichtungen der Länder praktisch einem Haftungsausschluss unterliegt, zu beobachten. Dies deutet darauf hin, dass Finanzmärkte erst ab sehr hohen Schuldenständen so deutlich reagieren, dass politisches Verhalten beeinflusst wird. Empirische Studien zeigen, dass die Risikoprämie zunächst schwach und mit zunehmender Verschuldung stärker wächst.⁹⁾ Wenn fühlbare Zinssteigerungen eintreten, werden zur Abwehr einer Insolvenz stärkere Anpassungen erforderlich als bei vorgelagerten härteren Kreditgrenzen. Die Folge ist eine Beeinträchtigung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und eine Lastverschiebung auf die dann betroffenen Generationen.

Alles in allem scheint es durchaus sinnvoll, über Regelungen zur Stärkung der Finanzmarktdisziplinierung für die Bundesländer etwa durch eine größere Beteiligung der Gläubiger bei Haushaltsnotlagen nachzudenken. Vorbeugende Haushaltsregeln – wie sie nicht nur in den USA, sondern auch in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion angewendet werden – sind aber kaum verzichtbar.

Deficits, IMF Staff papers, Vol. 42 (1). — 9 Vgl.: T. Bayoumi, M. Goldstein und G. Woglom (1995), Do Credit Markets Discipline Sovereign Borrowers? Evidence from U.S. States, in: Journal of Money, Credit, and Banking, Vol. 27 (4), S. 1046-1059 zeigen Nicht-Linearitäten für die USA; K. Bernoth, J. von Hagen und L. Schuknecht (2004), Sovereign Risk Premia in the European Government Bond Market, ECB Working Paper Series, No 369 weisen Nicht-Linearitäten für die Länder der EU nach.

*Berück-
sichtigung
konjunktureller
Schwankungen*

Grundsätzlich sind auch im Hinblick auf die Haushaltsregeln für die Länder konjunkturelle Einflüsse zu berücksichtigen. Dies könnte analog zu den diskutierten Regeln beim Bund erfolgen. Alternativ könnten die konjunkturellen Schwankungen aber auch vollständig vom Bund getragen werden, indem dieser den Ländern Steuereinnahmen etwa in Höhe eines bestimmten Anteils am Trend-BIP garantiert.⁷⁾ Eine konkrete Umsetzung wäre allerdings mit etlichen praktischen Problemen verbunden. Außerdem müsste darauf geachtet werden, dass die regionale Wirtschaftsentwicklung ein hinreichend hohes Gewicht erhält, um einen Anreiz für deren Pflege zu schaffen. Bei einem solchen System wären die Länderhaushalte weitgehend von Konjunktureinflüssen abgeschirmt und deren spezielle Berücksichtigung in den Haushaltsregeln nicht erforderlich.

*Länder-
spezifische
Gestaltung-
möglichkeiten*

Bei einer Härtung der Haushaltsregeln scheint es notwendig, den einzelnen Ländern im Rahmen einer Reform der Finanzverfassung mehr Flexibilität an anderer Stelle zu geben. Die überwiegend aus Steuererträgen erzielten Einnahmen werden maßgeblich durch bundesgesetzliche Regelungen bestimmt und durch den Länderfinanzausgleich weitgehend nivelliert. Auf der Ausgabenseite sind schnelle Anpassungen – auch nach der Übertragung der Besoldungsrechtszuständigkeit auf die Länder mit der ersten Stufe der Föderalismusreform – nur begrenzt möglich. So könnte zur Ausweitung der Handlungsspielräume der Länder insbesondere an begrenzte Zuschlagsrechte auf Länder- oder Einkommensteuern gedacht werden. Aufkommenswirkungen aus solchen Zusatzabgaben wären

dann im Länderfinanzausgleich allenfalls zu einem Teil zu berücksichtigen. Auch um unterschiedlichen Präferenzen in den einzelnen Bundesländern bezüglich des Umfangs der Staatsausgaben Rechnung tragen zu können, sollten sie ihre Einnahmen differenzierter gestalten können als bislang.

Schlussbemerkungen

Die Entwicklung der letzten Jahrzehnte hat gezeigt, dass die Schuldengrenzen in Deutschland unzureichend sind. Da künftige Generationen auch aufgrund der demographischen Entwicklung durch die umlagefinanzierten sozialen Sicherungssysteme belastet werden, erscheint es angemessen, zusätzliche Lasten aus der Staatsverschuldung möglichst eng zu begrenzen. Mit der Vorgabe eines strukturellen Haushaltsausgleichs könnte dem Rechnung getragen werden. Zudem würde ein Widerspruch zu den europäischen Haushaltsregeln vermieden, die diesen für Deutschland bereits vorsehen. Auch die alternativ erwogene Orientierung einer Verschuldungsgrenze an den Nettoinvestitionen könnte grundsätzlich zielführend sein. Allerdings scheint sie insbesondere bezüglich der wünschenswerten Transparenz und Eindeutigkeit mit Nachteilen verbunden zu sein, und sie könnte zu Konflikten mit den europäischen Vorgaben führen.

*Härtung der
Haushaltsregeln
erforderlich*

⁷ Vgl.: H. Grosseckler (2007), Für einen Bundesstaat mit zentralisierten Verschuldungskompetenzen, in: Konrad/Jochimsen (Hrsg.), Der Föderalstaat nach dem Berlin-Urteil, S. 89–104.

*Konjunkturelle
Schwankungen
hinnehmen,
Fehlentwicklungen
korrigieren*

Neben einer Verschuldungsmöglichkeit im Fall von Naturkatastrophen und schweren Krisen sollte insbesondere den konjunkturellen Einflüssen auf die Staatsfinanzen Rechnung getragen werden. Automatische konjunkturelle Fluktuationen des Finanzierungssaldos einschließlich vorübergehender Schwankungen bei den gewinnabhängigen Steuern könnten hingenommen werden, da sich Defizite in Abschwüngen und Überschüsse in günstigen Zeiten tendenziell ausgleichen sollten. Nach Abschluss eines Zyklus sollte der Schuldenstand dann nicht gestiegen sein. Ähnliches gilt für Defizite beziehungsweise Überschüsse aufgrund von Fehleinschätzungen insbesondere hinsichtlich der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Steuereinnahmen. Dabei sollten möglichst unverzerrte Prognosen der Entwicklung der Gesamtwirtschaft und der einzelnen staatlichen Haushalte institutionell sichergestellt werden sowie eine umfassende regelmäßige Analyse

der Haushaltsergebnisse erfolgen. Droht aufgrund von Fehlschätzungen ein nachhaltiger Zuwachs der Staatsverschuldung, wären möglichst zeitnah Korrekturmaßnahmen vorzusehen.

Eine transparente Darstellung von Haushaltsplanungen und -ergebnissen ist eine wichtige Voraussetzung für die wirksame Kontrolle durch Parlamente und Öffentlichkeit sowie die Wahrung von Haushaltsregeln. Die Klarheit der Regeln ist eine weitere Vorbedingung für eine schnelle Feststellung von Verstößen, deren Korrektur gegebenenfalls durch vorab festzulegende regelgebundene Mechanismen sichergestellt werden könnte. Insgesamt besteht die Chance, mit einer Reform der Haushaltsregeln im Rahmen der Föderalismusreform II einen wichtigen Schritt hin zu langfristig tragfähigen Staatsfinanzen in Deutschland zu machen.

*Transparente
Bericht-
erstattung und
klare Vorgaben
bei Verstößen*

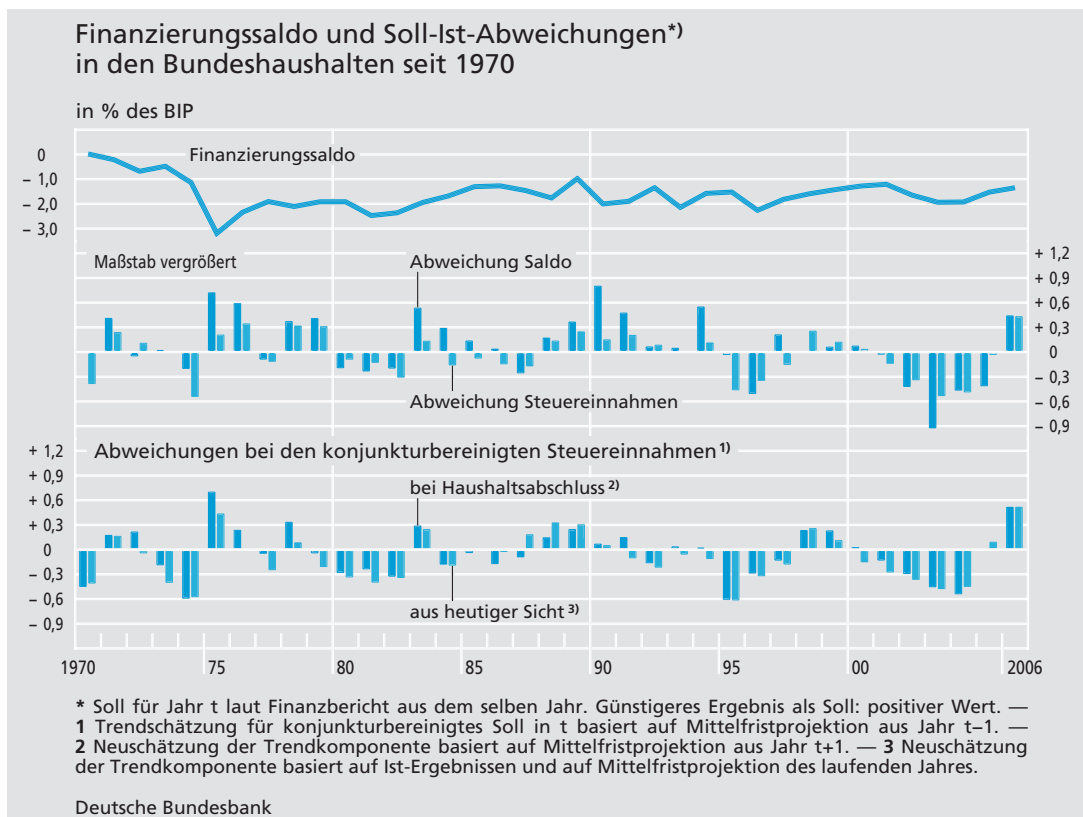
Anhang:

Haushaltsregeln und Prognoseunsicherheit

Haushaltsentwicklung mit Unsicherheit verbunden

Bei der Ausgestaltung von Haushaltsregeln ist zu berücksichtigen, dass sowohl die den Budgetplanungen zugrunde liegende gesamtwirtschaftliche Entwicklung als auch andere Einflussfaktoren mit zum Teil erheblichen Unsicherheiten verbunden sind. Im Haushaltsvollzug wird es daher regelmäßig – auch ohne zusätzliche, kurzfristig getroffene

finanzpolitische Entscheidungen – zu Planabweichungen kommen. Dies hängt damit zusammen, dass insbesondere die Steuereinnahmen maßgeblich von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, den Wirkungen von Rechtsänderungen sowie Verhaltensanpassungen und Sonderfaktoren beeinflusst werden, die teilweise schwer zu prognostizieren sind. Aber auch bei den übrigen Haushaltspositionen können Schätzfehler zu Planabweichungen führen. Diese können als konjunkturbedingt oder aus anderen Gründen als vorübergehend eingestuft werden oder auch die trendmäßige Entwicklung betreffen. Dabei kann sich im



Nachhinein aufgrund neuer gesamtwirtschaftlicher Daten oder Erwartungen die Einschätzung des konjunkturellen Einflusses in einem bestimmten Jahr ändern. Eine Quantifizierung konjunktureller Einflüsse wird dann relevant, wenn die Haushaltsregeln – wie derzeit diskutiert – konjunkturbereinigte Zielwerte etwa für die staatlichen Defizite vorgeben und konjunkturbedingte Abweichungen ausdrücklich zugelassen werden sollen.

Vor allem angesichts der Schätzunsicherheiten gilt es zu klären, wie mit Planabweichungen im Haushaltsvollzug umgegangen werden soll. Hierbei ist zu beachten, dass sich die Prognosefehler im Zeitablauf nicht unbedingt ausgleichen und dass sie (im Fall von regelmäßig zu optimistischen Erwartungen) letztlich zu einem anhaltenden Schuldenaufbau führen können, obwohl die Haushaltsregeln in den Planungen (formal) beachtet wurden.

Planverfehlungen des Bundes seit Einführung der mittelfristigen Finanzplanung

Dass Fehleinschätzungen bei den Planungen von erheblicher Bedeutung sind, wird anhand früherer Soll-Ist-Abweichungen im Bundeshaushalt deutlich. Beim Blick auf den Finanzierungssaldo zeigt sich, dass er bis zur Mitte der neunziger Jahre zu meist günstiger ausfiel als veranschlagt, während danach die negativen Verfehlungen überwogen (siehe oben stehendes Schaubild). Neben Fehleinschätzungen im engeren Sinne, beispielsweise aufgrund von Unsicherheiten bezüglich der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung oder der Wirkung von Rechtsänderungen, können Differenzen auch durch gezielte abweichende Maßnahmen im Haushaltsvollzug (z. B. bei den Veräußerungserlösen) verursacht worden sein.

Im Folgenden wird – ähnlich wie jüngst vom Sachverständigenrat⁸⁾ – eine Analyse der Fehlschätzungen und ihrer Bedeutung für die Haushaltsentwicklung durchgeführt. Die Untersuchung konzentriert sich dabei auf die Steuereinnahmen, da diesbezügliche Soll-Ist-Abweichungen zu einem großen Teil auf Schätzfehlern im engeren Sinne beruhen dürften.⁹⁾ Abweichungen in den übrigen Haushaltspositionen werden ausgeblendet. Es zeigt sich, dass die Soll-Ist-Abweichungen bezüglich des Finanzierungssaldos und der Steuereinnahmen positiv korreliert sind. Die Abweichungen im Finanzierungssaldo sind allerdings über die gesamte Periode gesehen leicht positiv (Unterschätzung), während sie für die Steuereinnahmen in der Summe negativ ausfallen (Überschätzung). Auch die Revisionen in den Wachstumsraten des nominalen BIP waren im Durchschnitt negativ, allerdings treffen Abwärtsrevisionen der BIP-Wachstumsraten und des Finanzierungssaldos beziehungsweise der Steuereinnahmen nicht immer zusammen. Dies deutet darauf hin, dass es neben der Unsicherheit bezüglich der am BIP gemessenen wirtschaftlichen Entwicklung auch noch andere Ursachen für Planabweichungen gibt.

Zur Bereinigung des Finanzierungssaldos um Konjunkturreinflüsse werden nachfolgend vereinfachend lediglich die Steuereinnahmen als konjunkturabhängig berücksichtigt.¹⁰⁾ Genauer wird davon ausgegangen, dass bei einer Abweichung des realen BIP von seinem Trend um 1 % auch die Steuereinnahmen um 1 % von ihrem mittelfristigen Normalniveau abweichen. Die Trend- und Konjunkturkomponente des BIP werden mittels des Hodrick- Prescott-Filters (Glättungsparameter $\lambda=100$) geschätzt, der auf die Daten und die Projektion der Bundesregierung aus dem zum jeweiligen Zeitpunkt vorliegenden Finanzbericht angewendet wird.¹¹⁾ Ein Vergleich mit den konjunktur-

bereinigten Steuereinnahmen (Jahr t) aus heutiger Sicht zeigt, dass die Einschätzung hinsichtlich der trendmäßigen Entwicklung bei Haushaltsaufstellung (Jahr $t-1$) größtenteils zu optimistisch war. Bei Haushaltsabschluss (Jahr $t+1$) wurde dies jedoch erst zum Teil erkannt (siehe Schaubild auf S. 64).

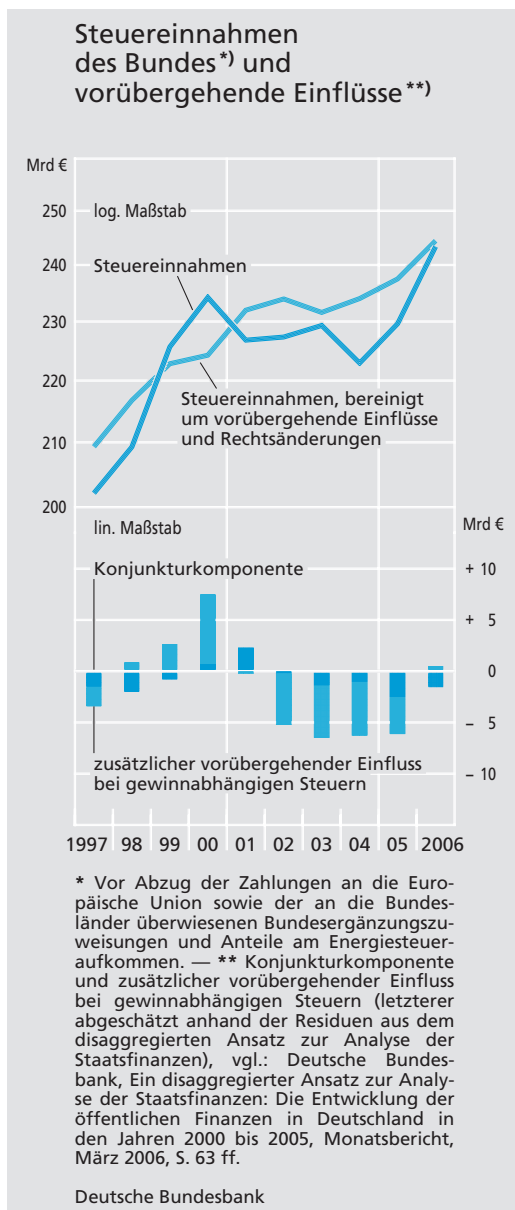
Zur Berücksichtigung von Fehleinschätzungen im Rahmen von Haushaltsregeln

Bei Haushaltsregeln, die auf die trendmäßige Entwicklung zielen, sind Prognosen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (auch für die mittlere Frist) und der volatilen Steuereinnahmen ein wichtiger Bestandteil. Wenn verhindert werden soll,

⁸ Vgl. auch: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2007), Staatsverschuldung wirksam begrenzen. Im Unterschied zu den hier vorgenommenen Berechnungen betrachtet der SVR den Bundeshaushalt im Zeitraum 1995 bis 2005 und zieht für die Echtzeit-Berechnung des Konjunkturreinflusses die jeweils für das betrachtete Haushaltsjahr in seinem Jahresgutachten veröffentlichte BIP-Prognose heran.
⁹ Auch hier gibt es freilich Ausnahmen. So hatte man sich beispielsweise im Dezember 2003 im Vermittlungsausschuss von Bundesrat und Bundestag auf eine endgültige Fassung verschiedener Steuerrechtsänderungen geeinigt (unter anderem bzgl. des Abbaus verschiedener Subventionstatbestände), die von den Ansätzen abwich, die im Bundeshaushaltsplan 2004 eingestellt waren.

¹⁰ Zwar unterliegen neben den Steuereinnahmen insbesondere die arbeitsmarktbedingten Bundesausgaben gewissen zyklischen Schwankungen. Diese dürften nach den jüngsten Reformen aber deutlich geringer ausfallen, da der Zuschuss an die Bundesagentur für Arbeit, die das besonders konjunkturabhängige Arbeitslosengeld I finanziert, verstetigt wurde.

¹¹ Zur Analyse der Haushaltsentwicklung wird in der Bundesbank zwar sonst ein analytisch verfeinertes disaggregiertes Konjunkturbereinungsverfahren verwendet, 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, S. 66 f. Das hier genutzte aggregierte Verfahren steht aber besser in Einklang mit dem Ansatz im EU-Haushaltsüberwachungsverfahren. Zur Schätzung des BIP-Trends muss das BIP einige Jahre über das Schätzzahr hinaus fortgeschrieben werden. Hierzu bieten sich die Mittelfristprojektionen der Bundesregierung aus dem Frühjahr an. Der diesbezügliche Schätzfehler wird dabei allerdings tendenziell überzeichnet, da die Sollzahlen des Haushaltsplans erst im November auf Basis einer aktualisierten Prognose festgesetzt werden.



dass sich durch Fehlschätzungen systematisch Schulden aufbauen, sollten diesbezügliche Entwicklungen regelmäßig analysiert werden. Zudem wäre zu überlegen, ob gegebenenfalls Ausgleichsmaßnahmen zu ergreifen sind. Polit-ökonomische Überlegungen legen dabei nahe, solche Ausgleichsverpflichtungen umso strenger zu fassen, je größer der politische Gestaltungsspielraum bei den Schätzungen ist.

Zur transparenten Darstellung könnten beispielsweise zum einen die konjunkturbedingten Finanzierungssalden nach Haushaltsabschluss bestimmt und separat ausgewiesen werden. Zusätzlich könnten hierbei auch die erratischen und großen vorübergehenden Abweichungen der sehr volatilen gewinnabhängigen Steuern von ihrem Normalniveau abgeschätzt und berücksichtigt werden. Hierbei sollte ähnlich wie bei der Konjunkturbereinigung ein standardisiertes Verfahren verwendet werden (für eine grobe Abschätzung siehe nebenstehendes Schaubild).¹²⁾ Wenn die Wirkungen der Konjunktur auf den Staatshaushalt sowie die diesbezüglichen Schätzfehler symmetrisch sind, sollten sich diese Salden im Zeitverlauf ausgleichen. Allerdings zeigen Untersuchungen aus heutiger Perspektive, dass in der Vergangenheit die konjunkturbedingten Defizite bei Haushaltsabschluss aufgrund der regelmäßig zu optimistischen gesamtwirtschaftlichen mittelfristigen Erwartungen im Durchschnitt überschätzt wurden.

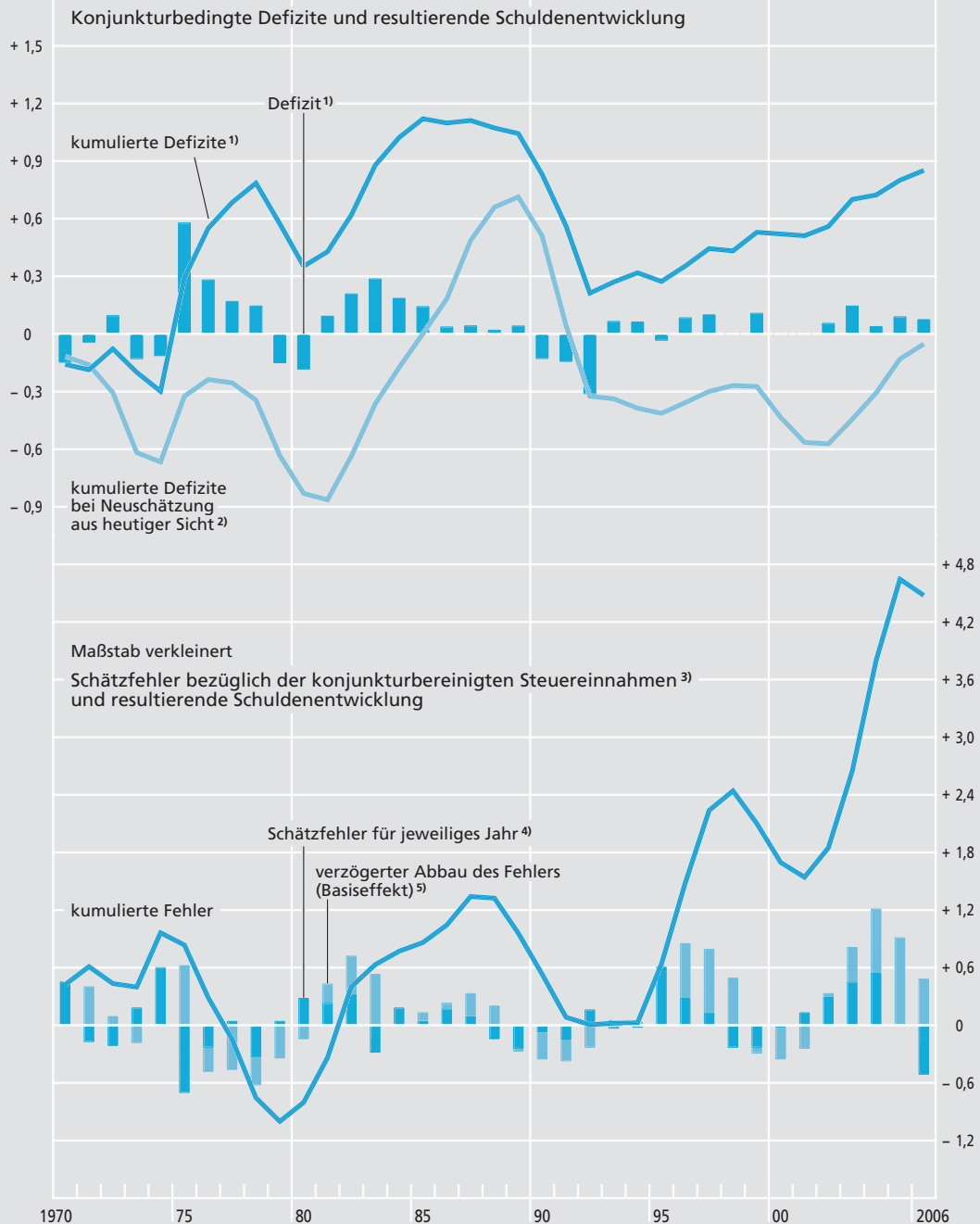
Zum anderen könnten die bei Haushaltsabschluss ermittelten Fehlschätzungen der konjunkturbereinigten Steuereinnahmen¹³⁾ separat dargestellt werden. In diesem Zusammenhang könnte auch berücksichtigt werden, dass sich Revisionen bei der Einschätzung des konjunkturbereinigten Einnahmenniveaus für ein einzelnes Jahr bei unveränderter Politik zumeist in die Zukunft fortschreiben dürften (Basisseffekt). Um starke erratische

¹² Das Aufkommen der gewinnabhängigen Steuern schwankt auch bei gegebenem Rechtsstand deutlich stärker als sich durch die gesamtwirtschaftliche Entwicklung erklären lässt. Diese Schwankungen werden von Konjunkturbereinigungsverfahren daher üblicherweise nicht erfasst, und sie werden auch im Folgenden nicht berücksichtigt. Die vorübergehenden Einflüsse bei den gewinnabhängigen Steuern sind zu unterscheiden von den Fehlschätzungen, wengleich sie eine wichtige Ursache von Prognosefehlern sind.

¹³ Abzüglich der Abweichungen aufgrund zwischenzeitlicher Rechtsänderungen.

Schulden und Guthaben aufgrund von Konjunkturlinflüssen und Fehlschätzungen

in % des BIP



1 Schätzung des konjunkturbedingten Defizits des Jahres t basiert auf Steuerergebnis für t und Mittelfristprojektion aus Jahr t+1. — 2 Neuschätzung der Trendkomponente basiert auf Ist-Ergebnissen und auf Mittelfristprojektion des laufenden Jahres. — 3 Defiziterhöhender Schätzfehler (d.h. Ergebnis ungünstiger als erwartet): positiver Wert. — 4 Fehler der Schätzung aus t-1 für t aus Sicht des Jahres t+1. — 5 Baseeffekt eines Schätzfehlers der Höhe x für Jahr t wird wie folgt berücksichtigt: x in t+1, 2/3 · x in t+2, 1/3 · x in t+3, 0 ab t+4.

Schwankungen in der Haushaltspolitik nach unerwarteten trendmäßigen Entwicklungen zu vermeiden, könnte die Rückführung des durch diesen Basiseffekt implizierten konjunkturbereinigten Defizits oder Überschusses nicht unmittelbar, sondern erst sukzessiv innerhalb eines mittelfristigen Zeitraums vorgeschrieben werden. Die während des Abbauzeitraums auflaufenden weiteren Differenzbeträge bezüglich des Saldos aus den nachfolgenden Haushaltsjahren wären dann ebenfalls zu erfassen. Daneben könnte auch ein gegebenenfalls wachsender Bodensatz bei den zuvor erwähnten Fehlschätzungen der konjunkturellen Lage zusätzlich berücksichtigt werden.

Für Schulden aufgrund von Schätzfehlern könnte außerdem eine Obergrenze festgelegt werden, bei deren Überschreitung mittelfristig festgeschriebene Mindesttilgungen erfolgen müssten. Auf der anderen Seite sollten dann aber auch Guthaben erst ab Überschreiten einer entsprechenden Grenze im Haushaltsplan verbraucht werden dürfen. Durch die Festlegung einer Obergrenze für schätzfehlerbedingte Schulden würde insbesondere Anreize zu systematischen Fehlschätzungen begegnet. Indem gleichzeitig die Verwendung möglicher Guthaben begrenzt wird, könnte man einen gewissen Korridor schaffen, in dem sowohl positive als auch negative Schätzfehler hingenommen werden können, auch wenn hierdurch die reguläre Haushaltsgrenze ex post verletzt würde.

Beispielrechnung für den Bundeshaushalt

Simulationsrechnungen auf Basis der Bundeshaushalte, Wirtschaftsprognosen und Soll-Ist-Abweichungen für 1970 bis 2006 können rückblickend

beispielhaft die Entwicklung von Schulden beziehungsweise Guthaben illustrieren, die sich aufgrund von (geschätzten) Konjunkturläufen sowie Fehlschätzungen bezüglich der konjunkturbereinigten Steuereinnahmen ergeben hätten (siehe Schaubild auf S. 67). Ausgehend vom Startjahr 1970 werden die konjunkturellen Defizite und die konjunkturbereinigten Differenzbeträge bezüglich der Steuereinnahmen, die sich für den Haushalt eines Jahres (t) ergeben, jeweils aus Sicht des nachfolgenden Jahres ($t+1$) und mittels der zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Daten und Prognosen berechnet und für das Jahr t ausgewiesen. Unterstellt wird beispielhaft die Entwicklung bei Rückführung der beim Haushaltsabschluss aufgedeckten Schätzfehler bezüglich der konjunkturbereinigten Steuereinnahmen in drei gleichen Schritten (Basiseffekt).

Dabei zeigt sich, dass sich über den gesamten Zeitraum Schulden aufgrund der in Echtzeit ermittelten konjunkturellen Defizite aufbauen. Zu Schulden aufgrund von Schätzfehlern bezüglich der konjunkturbereinigten Steuereinnahmen kommt es vor allem in den letzten zehn Jahren. Der mittelfristige Anstieg der „konjunkturbedingten Schulden“ ergibt sich dabei daraus, dass in der Beispielrechnung die konjunkturbedingten Defizite bei Haushaltsabschluss aufgrund der vergleichsweise optimistischen Erwartungen hinsichtlich der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung regelmäßig zu hoch angesetzt werden. Spiegelbildlich werden die Schätzfehler hinsichtlich der konjunkturbereinigten Steuereinnahmen zu diesem Zeitpunkt zu niedrig veranschlagt. Zusammen genommen summieren sich die Fehlbeträge bei Echtzeit-Betrachtung auf annähernd 125 Mrd € (knapp $5\frac{1}{2}$ % des BIP) im Jahr 2006.