

Schuldenbremse und „schwarze Null“: Derzeit gute Leitplanken für den Bundeshaushalt?

Jens Boysen-Hogrefe

Die Einhaltung der Schuldenbremse ist per Verfassung geboten. Zugleich wird häufig als zweites, zusätzliches Haushaltsziel die „schwarze Null“ genannt. Sie gilt als das „strikttere“ Haushaltsziel, da im Rahmen der Schuldenbremse eine strukturelle Nettoneuverschuldung von 0,35 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt erlaubt ist. Da diese Größe auf das Vorjahr der Haushaltsaufstellung bezogen wird, wären dies rund 11 Mrd. Euro im Jahr 2018. Allerdings wurde bei der maßgeblichen Schätzung des Produktionspotenzials der Bundesregierung eine Konjunkturkomponente von 4,5 Mrd. Euro für das Jahr 2018 geschätzt, die in Abzug gebracht werden muss. Ferner ist das „Konjunktur-Update“, das im sogenannten konditionalen Verfahren der Schuldenbremse bei neuen Zahlen zum BIP angewandt wird, zu berücksichtigen. Legt man hier die Prognose des IfW zugrunde, würde sich die Konjunkturkomponente in etwa verdoppeln. Der Nettoneuverschuldungsspielraum betrüge nur noch etwa 2 Mrd. Euro – kaum unterscheidbar von der Forderung der „schwarzen Null“. Für die Jahre 2019 und 2020 dürften die Konjunkturkomponenten eher höher ausfallen, so dass die Forderung nach der „schwarzen Null“ und die Einhaltung der Schuldenbremse nahezu im Gleichklang wären, sofern der derzeitige positive Saldo des Kontrollkontos der Schuldenbremse nicht in Anspruch genommen wird.^a Das Kontrollkonto ist mit 11 Mrd. Euro im Plus, die sich aus der Abrechnung des Jahres 2016 ergeben haben.^b Falls auch das Haushaltsjahr 2017 mit einer „schwarzen Null“ abgeschlossen wird, wird das Plus des Kontrollkontos weiter auf knapp 20 Mrd. Euro zulegen, da die zulässige Nettoneuverschuldung abzüglich der Konjunkturkomponente abermals unterschritten wird.

Lässt man das Kontrollkonto außer Acht, wären die haushaltspolitischen Ziele Schuldenbremse und „schwarze Null“ in den kommenden Jahren folglich nahezu deckungsgleich, da die Konjunkturkomponente die strukturell zulässige Nettoneuverschuldung wohl kompensieren würde. Sofern der positive Saldo des Kontrollkontos in den kommenden Jahren aufgebraucht werden würde, wären entsprechende zusätzliche Spielräume zur Nettoneuverschuldung jenseits der „schwarzen Null“ gegeben.^c

Auch ohne Antasten des Kontrollkontos, also unter der Maßgabe der „schwarzen Null“, sind in den kommenden Jahren Defizite des Bundes im laufenden Haushalt „erlaubt“. Die „schwarze Null“ bezieht sich landläufig auf den Haushaltsabschluss in der Finanzstatistik, der auch Bezugsgröße für die Schuldenbremse ist. In den Jahren 2015 und 2016 war der Bundeshaushalt laut Kasse und laut VGR deutlich im Überschuss. Bei Haushaltsabschluss war der Bundeshaushalt in beiden Jahren aber in etwa ausgeglichen, da aus den Kassenüberschüssen entsprechende Rücklagen gebildet wurden („Flüchtlingsrücklage“). Diese beliefen sich Ende 2016 auf rund 20 Mrd. Euro und dürfte mit Haushaltsabschluss des Jahres 2017 kaum sinken.

Sofern Rücklagen (und zudem positive Salden auf dem Kontrollkonto) bestehen, lassen sich aus dem Einhalten der Schuldenbremse oder dem Erreichen der schwarzen Null im Haushaltsabschluss kaum Aussagen über die Ausrichtung der Finanzpolitik des Bundes ableiten. Ein Auflösen von Rücklagen würde es nämlich ermöglichen, laufende Defizite in der Kasse auszugleichen ohne mit der Schuldenbremse oder der „schwarzen Null“ in Konflikt zu geraten. Folglich hat der Bund in den kommenden Jahren entsprechende Nettoneuverschuldungsspielräume. Im Rechnungssystem der VGR und in der Kasse würden sich diese Defizite jedoch niederschlagen – ebenso in der Konjunktur. Angesichts der derzeitigen konjunkturellen Überauslastung, bei der ein zusätzlicher Fiskalimpuls eher destabilisierend wirken dürfte, und der mit Blick auf den demografischen Wandel und der anstehenden Zinswende mittel- bis langfristig bevorstehenden Belastungen der öffentlichen Haushalte ist aber von einem Ausschöpfen solcher Spielräume abzuraten. Vielmehr sollte die Finanzpolitik gehalten sein, den strukturellen Finanzierungssaldo, wie er im Rahmen der VGR ermittelt wird, zu stabilisieren.

^aAn dieser Stelle wird vom Einfluss finanzieller Transaktionen, die im Konzept der Schuldenbremse herausgerechnet werden, abgesehen. — ^bDer Betrag von 119,8 Mrd. Euro, den das Kontrollkonto zum Jahr 2015 aufwies und der sich in den Übergangsjahren wegen des Unterschreitens des Abbaupfades ergeben hatte, wurde durch eine Änderung des entsprechenden Ausführungsgesetzes über den Abbaupfad gestrichen. Dadurch wurden die Nettoneuverschuldungsmöglichkeiten des Bundes entsprechend eingeschränkt. — ^cDas Bundesfinanzministerium weist zwar daraufhin, dass positive Salden auf dem Kontrollkonto nicht als Guthaben für die Aufnahme von zusätzlichen Nettokrediten interpretiert werden sollen, doch bleibt die Frage, warum dann kumulierte positive Abweichungen überhaupt im Kontrollkonto vermerkt werden.