

Zu den Auswirkungen des Konjunkturabschwungs auf die Konjunkturbereinigung in der Schuldenbremse

Jens Boysen-Hogrefe

Die Schuldenbremse begrenzt die um finanzielle Transaktionen bereinigte strukturelle Nettokreditaufnahme auf 0,35 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt. Um von der tatsächlichen auf die strukturelle Nettokreditaufnahme zu schließen, wird ein Konjunkturbereinigungsverfahren auf Basis des in der EU gängigen Methode zur Schätzung des Produktionspotenzials genutzt. Das Bruttoinlandsprodukt wird dabei in Produktionspotenzial und -lücke zerlegt. Die Produktionslücke wird mit der anhand typischer Konjunkturmuster geschätzten Budgetsemielastizität multipliziert und ergibt dann den Betrag, um den im Falle einer Überauslastung die zulässige Nettokreditaufnahme gemindert und im Falle einer Unterauslastung erhöht wird.

Eine Schwäche dieses Verfahrens ist, dass die Einschätzung zu Potenzial und Lücke abhängig vom Datenstand merklichen Revisionen unterliegen kann (Ademmer et al. 2019). Um eine höhere Planungssicherheit zu erzielen, verwendet der Bund daher ein sogenanntes konditionales Verfahren. Dabei wird die Schätzung des Potenzials aus dem Herbst des Vorjahres fixiert und zwischenzeitliche Änderungen des Bruttoinlandsprodukts des laufenden Jahres werden komplett der Produktionslücke zugeschlagen. Dies soll verhindern, dass ein plötzlicher Konjunkturreinbruch zu einer Reaktion der Ausgaben des Bundes in einer konjunkturell angespannten Situation führen muss, um der Schuldenbremse zu genügen. Vielmehr kann nun die Nettokreditaufnahme ohne Verstoß gegen die Fiskalregel auf die Konjunktur entlang der vorgegebenen Budgetsemielastizität reagieren.

Tabelle 1:
Vergleich der Potenzialschätzungen Herbst 2018 und Herbst 2019

	Herbst 2018		Herbst 2019	
	BIP	Prod.-Lücke	BIP	Prod.-Lücke
2019	2,05%	1,72%	0,34%	0,69%
2020	1,95%	2,04%	0,88%	0,20%
Aggregiert	4,00%		1,22%	
Differenz ^a			-2,78%-Punkte	-1,84%-Punkte

^aDifferenz zwischen der Expansion des Bruttoinlandsprodukts zwischen 2018 und 2020 und der Produktionslückenschätzungen für das Jahr 2020.

Quelle: eigene Berechnungen.

Für das jeweils kommende Jahr wird das relevante Produktionspotenzial im Herbst des Vorjahres geschätzt. Ein typisches Muster dabei ist, dass eine niedrigeres Bruttoinlandsprodukt bei einer Neuschätzung nicht komplett der Produktionslücke, sondern auch zum Teil dem Produktionspotenzial zugewiesen wird. Im Folgenden stellen wir zwei Schätzungen des Potenzialverfahrens des IfW, das an das der EU angelehnt ist, gegenüber. Die aktuelle Schätzung und die des Herbst 2018.

Im Jahr 2018 zeigte das Verfahren eine Produktionslücke von gut 2 Prozent in Relation zum Produktionspotenzial an. Dabei haben wir unterstellt, dass das Bruttoinlandsprodukt in den Jahren 2019 und 2020 mit jeweils etwa 2 Prozent expandiert. Diese Einschätzung haben wir nun deutlich revidiert. Für das Jahr 2019 rechnen wir nun mit 0,4 und für das Jahr 2020 mit 0,9 Prozent. Die Potenzialschätzung ergibt nun für das Jahr 2020 eine Produktionslücke von knapp 0,3 Prozent.

Während sich also das Bruttoinlandsprodukt aus heutiger Sicht im Vergleich zur Perspektive Ende 2018 rund 2,7 Prozent niedriger darstellt, ist die gemessene Produktionslücke knapp 1,8 Prozentpunkte niedriger. Rund 1 Prozentpunkt der Änderung im Bruttoinlandsprodukt (etwa ein Drittel) wird also dem Potenzial zugeschlagen. Für die Finanzplanung führt diese Differenz zu einem möglichen Anpassungsbedarf, sofern die Finanzpolitik Ende des Jahres 2018 mit einer exakten Einhaltung der Schuldenbremse für das Jahr 2020 gerechnet hätte und die Übersetzung der Änderung in der wirtschaftlichen Aktivität in die öffentlichen Haushalte dem entspricht, was die Budgetsemielastizität, die für den Bund 0,205 beträgt, impliziert. Dies entspräche rund 7 Mrd. Euro.

Vieles spricht dafür, dass die Potenzialschätzung nach dem EU-Verfahren ein ähnliches Verhältnis in der Revision von Potenzial und Lücke ergeben wird, wie hier skizziert. Trotzdem ist nicht davon auszugehen, dass die aktuelle Konjunktorentwicklung den Bund zu Konsolidierungsmaßnahmen in der oben genannten Höhe für das Jahr 2020 drängt. Zum einen wurde bisher mit der „schwarzen Null“ geplant und nicht mit der Vorgabe der Schuldenbremse und zum anderen spricht einiges dafür, dass der Abschwung, der von weltwirtschaftlichen Einflussfaktoren stark getrieben ist, nicht dem durchschnittlichen Muster entspricht, das mit der Budgetsemielastizität angenommen wird, sondern aus Sicht des Bundes günstiger verlaufen könnte, da z.B. die Mehrwertsteuereinnahmen von dieser Art Konjunkturschwäche weniger stark betroffen sein dürften.

Literatur

Ademmer, M., J. Boysen-Hogrefe, K. Carstensen, P. Hauber, N. Jannsen, S. Kooths, T. Rossian und U. Stolzenburg (2019). Schätzung von Produktionspotenzial und -lücke: Eine Analyse des EU-Verfahrens und mögliche Verbesserungen. Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik 19. Institut für Weltwirtschaft, Kiel. Via Internet (9.9.2019) <<https://www.ifw-kiel.de/de/publikationen/kieler-beitraege-zur-wirtschaftspolitik/schaetzung-von-produktionspotenzial-und-luecke-eine-analyse-des-eu-verfahrens-und-moegliche-verbesserungen-12192/>>.