

Lässt die Schuldenbremse genug konjunkturellen Spielraum für die Finanzpolitik?

UNIVERSITÄT
DUISBURG
ESSEN

Offen im Denken

***Tagung „Die deutsche Schuldenbremse“
TU-Berlin***

Prof. Dr. Achim Truger ■ 16.September 2019

Lässt die Schuldenbremse genug konjunkturellen Spielraum für die Finanzpolitik?

Prof. Dr. Achim Truger
Universität Duisburg-Essen, SVR & IMK

**Schuldenbremsen-Tagung
TU-Berlin, 16.09.2019**

- **Zur Bedeutung der Konjunktur(-bereinigung) im Rahmen der Schuldenbremse**
- **Zur sinnvollen Grundidee der Konjunkturbereinigung**
- **Das Problem der Pro-Zyklik und die Folgen**
- **Lösungsmöglichkeiten**

Art. 115-Gesetz (für Bund)

§ 2 (1) Einnahmen und Ausgaben sind bei der Veranschlagung **in einer konjunkturellen Normallage** grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen; Einnahmen und Ausgaben sind um finanzielle Transaktionen zu bereinigen. Eine Kreditaufnahme von bis zu 0,35 Prozent im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt ist **als Strukturkomponente** zulässig.

(2) Wird für das Haushaltsjahr eine **von der Normallage abweichende wirtschaftliche Entwicklung erwartet**, verändert sich die Höchstgrenze der zu veranschlagenden Einnahmen aus Krediten nach Absatz 1 **als Konjunkturkomponente** um diejenigen Einnahmen aus Krediten oder um die Haushaltsüberschüsse, die der erwarteten **Wirkung der konjunkturellen Entwicklung auf den Haushalt** entsprechen.

Viel Konjunktur im Gesetz...

Art. 115-Gesetz (für Bund)

§ 5 Konjunkturkomponente

(1) Die Höhe der zu veranschlagenden **konjunkturell bedingten** Einnahmen aus Krediten oder der Haushaltsüberschüsse nach § 2 Absatz 2 wird aus der **Abweichung der erwarteten wirtschaftlichen Entwicklung von der konjunkturellen Normallage** abgeleitet.

(2) Eine Abweichung der wirtschaftlichen Entwicklung **von der konjunkturellen Normallage liegt vor, wenn eine Unter- oder Überauslastung** der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten erwartet wird (Produktionslücke). Dies ist der Fall, wenn das auf der Grundlage eines **Konjunkturbereinigungsverfahrens zu schätzende Produktionspotenzial** vom erwarteten Bruttoinlandsprodukt für das Haushaltsjahr, für das der Haushalt aufgestellt wird, abweicht.

(3) Die **Konjunkturkomponente** ergibt sich als Produkt aus der Produktionslücke und der Budgetsensitivität, die angibt, wie sich die Einnahmen und Ausgaben des Bundes bei einer Veränderung der gesamtwirtschaftlichen Aktivität verändern.

Art. 115-Gesetz (für Bund)

§ 6 Ausnahmesituationen

Im Falle von Naturkatastrophen oder **außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen**, können die Kreditgrenzen nach § 2 aufgrund eines Beschlusses des Bundestages nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 des Grundgesetzes überschritten werden. Dieser Beschluss ist mit einem Tilgungsplan zu verbinden. Die Rückführung der nach Satz 1 aufgenommenen Kredite hat binnen eines angemessenen Zeitraumes zu erfolgen.

Art. 115-Gesetz (für Bund)

§ 7 Kontrollkonto

(1) Weicht die tatsächliche Kreditaufnahme von dem Betrag ab, der sich nach Abschluss des betreffenden Haushaltsjahres auf der Grundlage der **tatsächlichen Wirkung der konjunkturellen Entwicklung** auf den Haushalt nach § 2 als Obergrenze ergibt, wird diese Abweichung auf einem Verrechnungskonto (Kontrollkonto) verbucht [...].

(2) Bei negativem Saldo ist auf einen Ausgleich des Kontrollkontos hinzuwirken. Der negative Saldo des Kontrollkontos soll einen Schwellenwert von 1,5 Prozent im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. Das maßgebliche Bruttoinlandsprodukt bestimmt sich nach § 4.

(3) Ist der Saldo des Kontrollkontos negativ und überschreitet der Betrag des Saldos 1 Prozent im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt, verringert sich die Kreditermächtigung nach § 2 Absatz 1 Satz 2 jeweils im nächsten Jahr um den überschießenden Betrag, **höchstens aber um 0,35 Prozent im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt**; die **Verringerung wird nur wirksam in Jahren mit positiver Veränderung der Produktionslücke**.

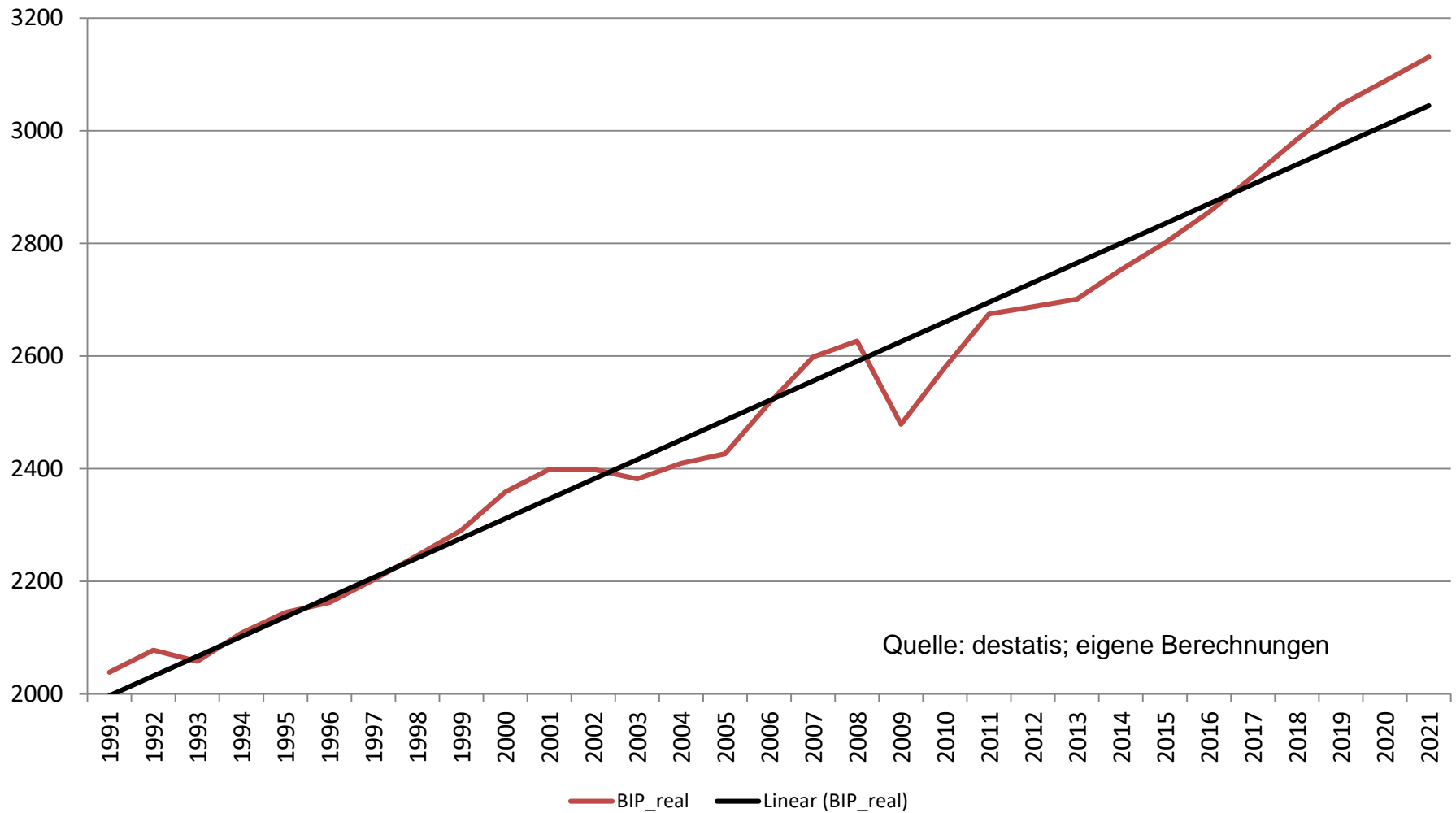
- **Zur Bedeutung der Konjunktur(-bereinigung) im Rahmen der Schuldenbremse**
- **Zur sinnvollen Grundidee der Konjunkturbereinigung**
- **Das Problem der Pro-Zyklik und die Folgen**
- **Lösungsmöglichkeiten**

- **tatsächlicher Budgetsaldo ist stark von der Konjunktur abhängig**
 - bei starker Konjunktur ist er tendenziell größer
 - bei schwacher Konjunktur ist er tendenziell geringer (Defizite)
 - Grund: erwünschtes Wirken der automatischen Stabilisatoren: Steuern, Sozialbeiträge und Sozialtransfers schwanken konjunkturell stark
- **Budgetsaldo eignet sich nicht als Zielgröße für die Finanzpolitik**
- **Idee: Herausrechnen der konjunkturellen Effekte aus dem Budgetsaldo**
- **Dann bekommt man einen „konjunkturbereinigten“ oder „strukturellen“ Budgetsaldo**

- **Idee: Herausrechnen der konjunkturellen Effekte aus dem Budgetsaldo**
- **Dann bekommt man einen „konjunkturbereinigten“ oder „strukturellen“ Budgetsaldo**
- **Dazu braucht man zwei Informationen:**
 - Wie ist die Konjunkturlage? Ist sie relativ zur „Normallage“ gut oder schlecht oder eben normal? (=Output-Lücke)
 - Wenn es Abweichungen von der Normallage gibt (Output-Lücke \neq 0), wie stark wird dann der Budgetsaldo davon beeinflusst (=Budgetsemielastizität: für D insgesamt 0,504, für Bund 0,203)
- **Um die „Output-Lücke“ zu bestimmen, muss man die „Normallage“ der Konjunktur oder die Entwicklung des „Potenzialwachstums“ kennen**

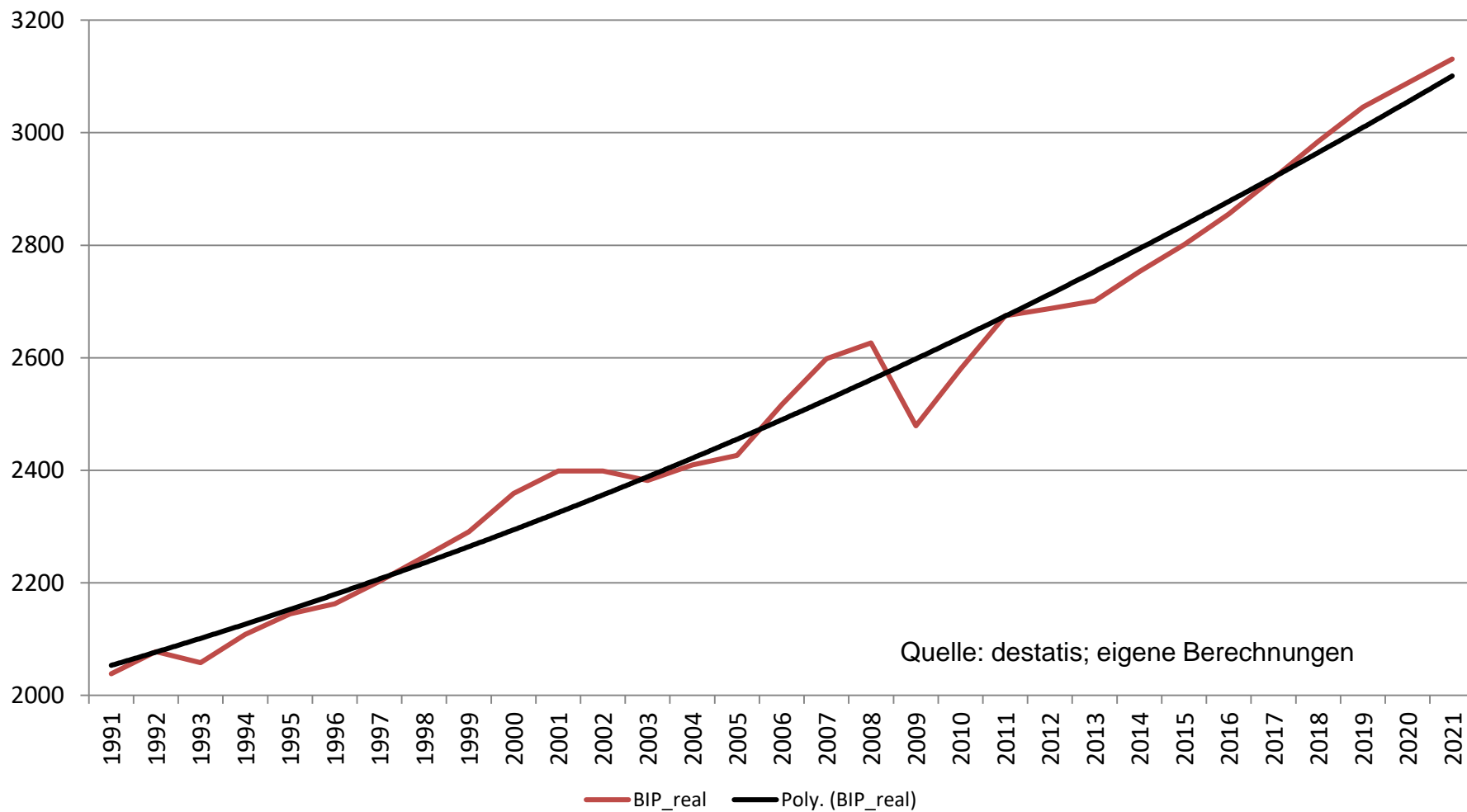
Die sinnvolle Idee der Konjunkturbereinigung

Deutschland: BIP_real



Die sinnvolle Idee der Konjunkturbereinigung

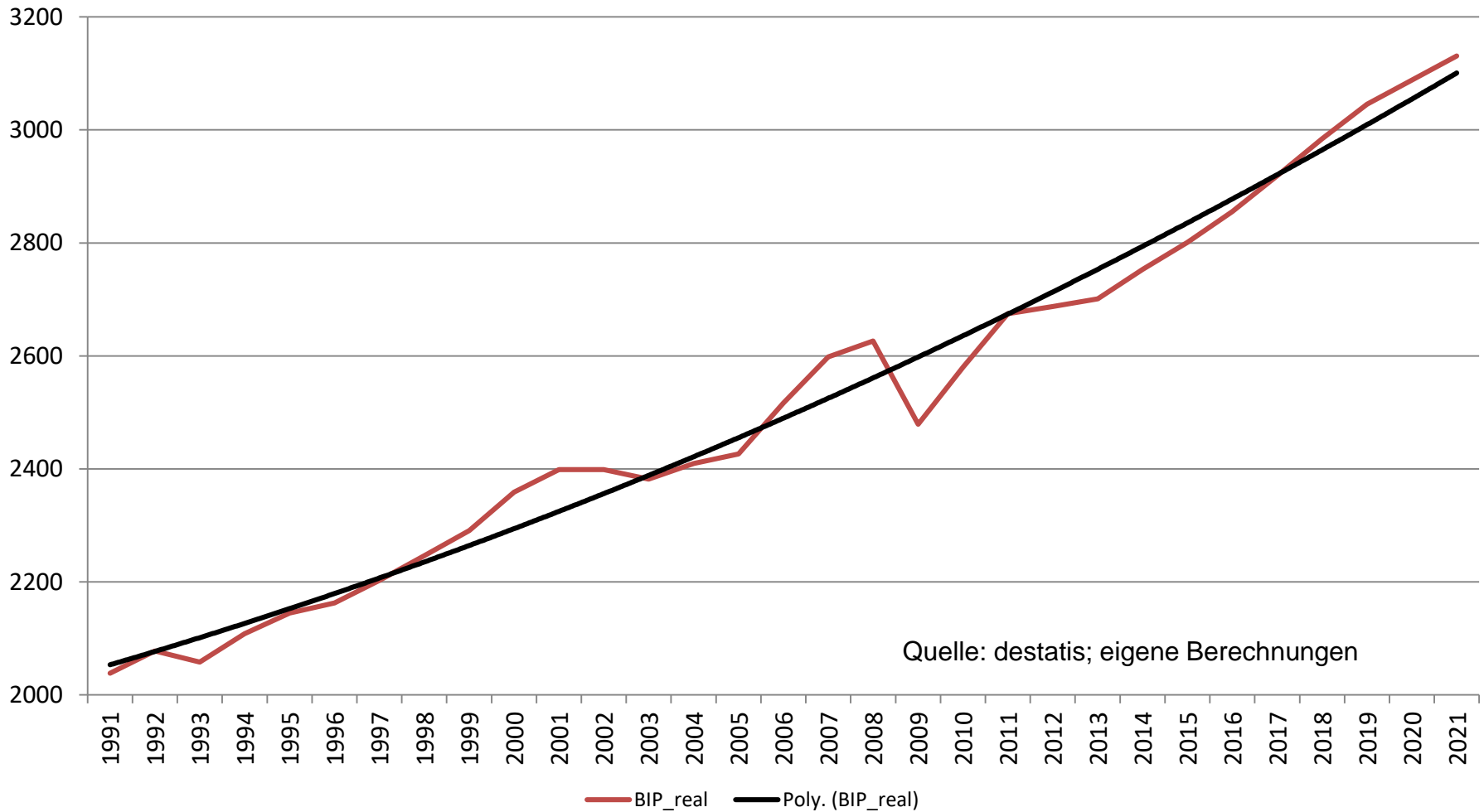
Deutschland: BIP_real



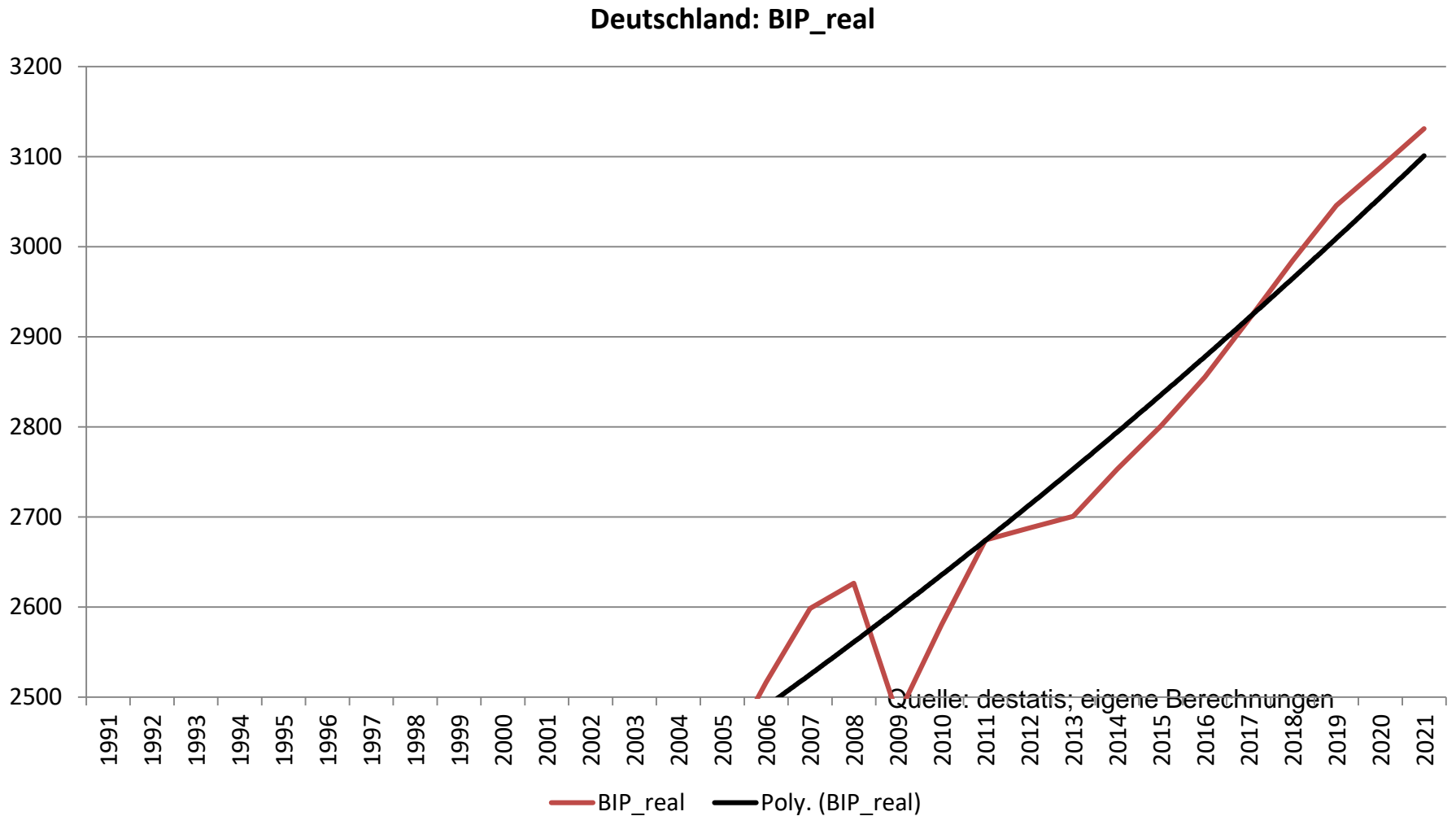
- **Zur Bedeutung der Konjunktur(-bereinigung) im Rahmen der Schuldenbremse**
- **Zur sinnvollen Grundidee der Konjunkturbereinigung**
- **Das Problem der Pro-Zyklik und die Folgen**
- **Lösungsmöglichkeiten**

Prozyklik: Eine Illustration (1)

Deutschland: BIP_real

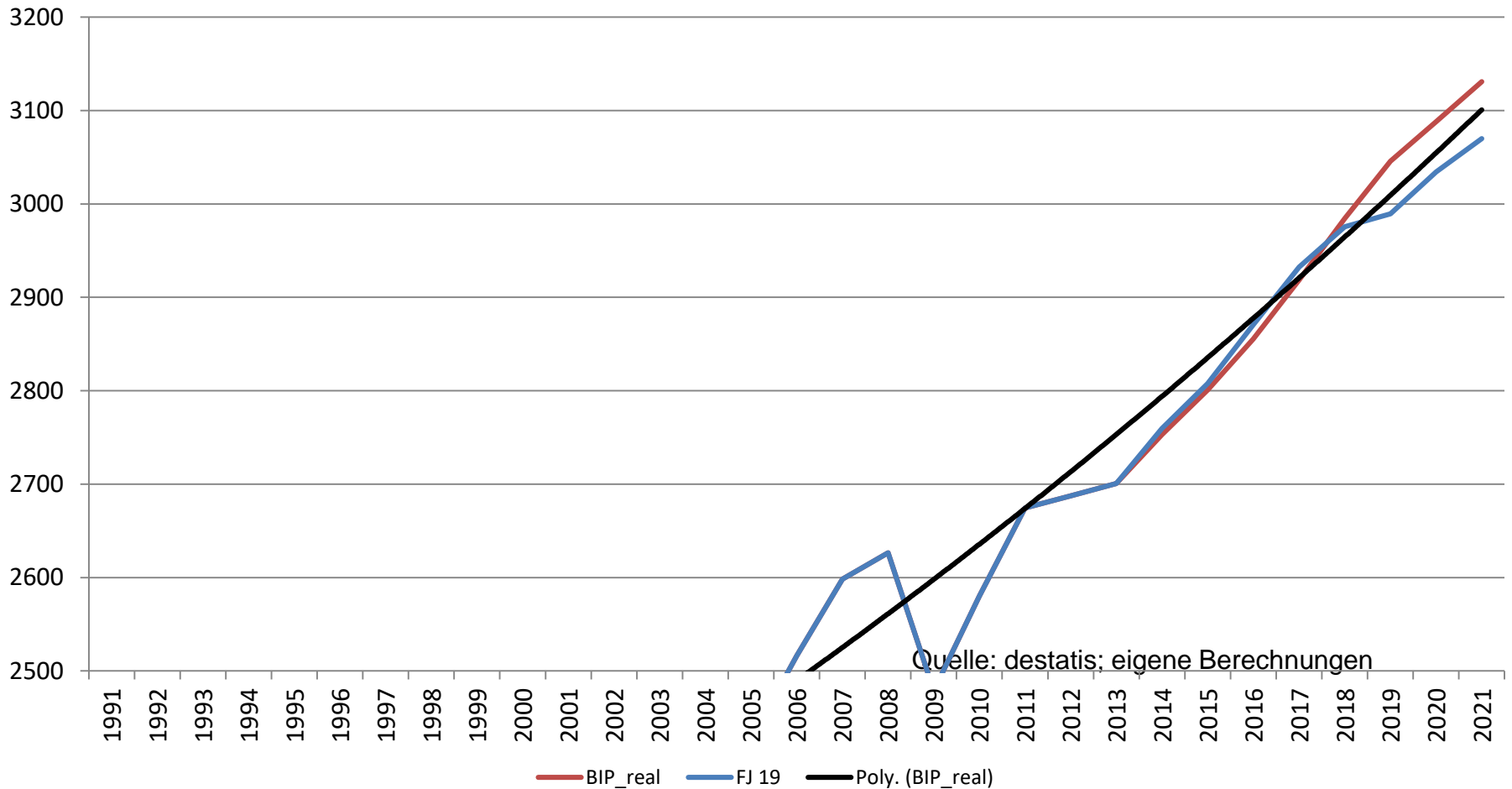


Prozyklik: Eine Illustration (2)



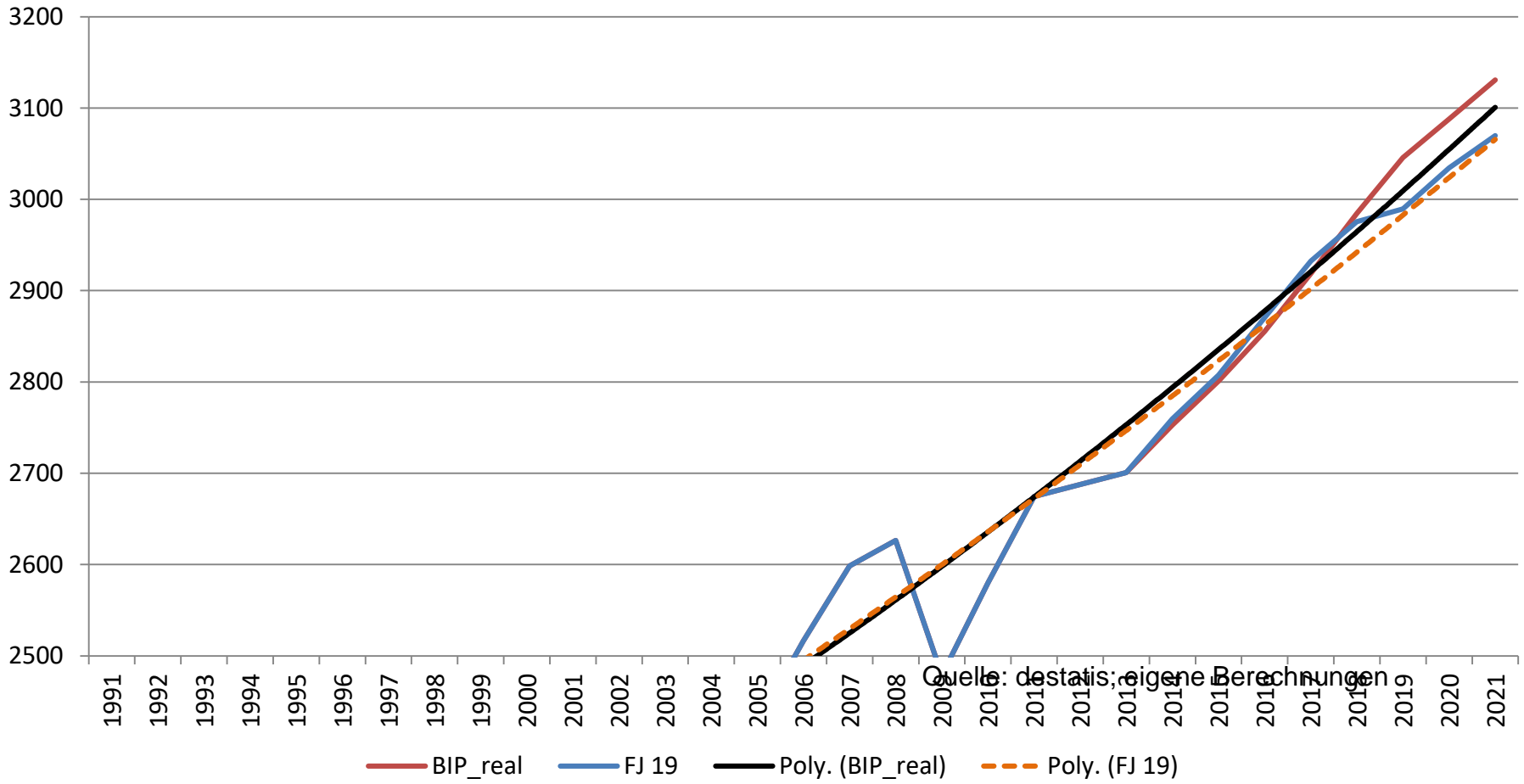
Prozyklik: Eine Illustration (3)

Deutschland: BIP_real



Prozyklik: Eine Illustration (4)

Deutschland: BIP_real



■ Methoden der Produktionslückenschätzung

- Multivariat (Produktionsfunktion: SVR, EU, BuBa...)
 - Univariat (HP-/MHP-Filter: Schweiz)
-
- BMF: „Das Bundesministerium der Finanzen legt im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie die Einzelheiten des Verfahrens zur Bestimmung der Konjunkturkomponente in Übereinstimmung mit dem im Rahmen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes angewandten Konjunkturbereinigungsverfahren durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates fest. Das Verfahren ist regelmäßig unter Berücksichtigung des Standes der Wissenschaft zu überprüfen und fortzuentwickeln.“ (§ 4 Abs. 4 Art.115-Ausführungsgesetz)
 - Das Verfahren ist (oder wird noch) von Stabilitätsrat und 8 Bundesländern angewendet (Berlin, Brandenburg, Bremen, Hessen, Niedersachsen, NRW, Saarland, Schleswig-Holstein)

- **Das Produktionspotenzial (D'Auria et al. 2010) wird durch die Schätzung einer Cobb-Douglas-Produktionsfunktion bestimmt, das sich zusammensetzt aus**
 - **potenziellem Arbeitsinput** (Produkt aus Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter, Partizipationsrate und den Pro-Kopf-Arbeitsstunden abzüglich der strukturellen Arbeitslosigkeit)
 - **Kapitalinput** (Produkt aus Bruttoinvestitionsquote des Potentials mit dem Potential abzüglich einer konstanten Abschreibung)
 - **totaler Faktorproduktivität** (altes Verfahren: Solow Residuum mit HP-Glättung, neues Verfahren: Kalman-Filter auf Kapazitätsauslastung)

■ In Formeln:

$$\bar{Y}_t = (\bar{L}_t)^\alpha * (K_t)^{1-\alpha} * TFP_t$$

$$\bar{L}_t = \left(PWA_t * \frac{E_t + U_t}{PWA_t} * (1 - NAWRU_t) \right) * \frac{H_t}{E_t}$$

$$K_t = \frac{I_t}{Y_t} \bar{Y}_t + (1 - d) K_{t-1}$$

Y: BIP

L: Arbeit

K: Kapital

TFP: totale Faktorproduktivität

PWA: Bevölkerung im erwerbsfähigen
Alter

E: Beschäftigte Personen

U: Erwerbslose

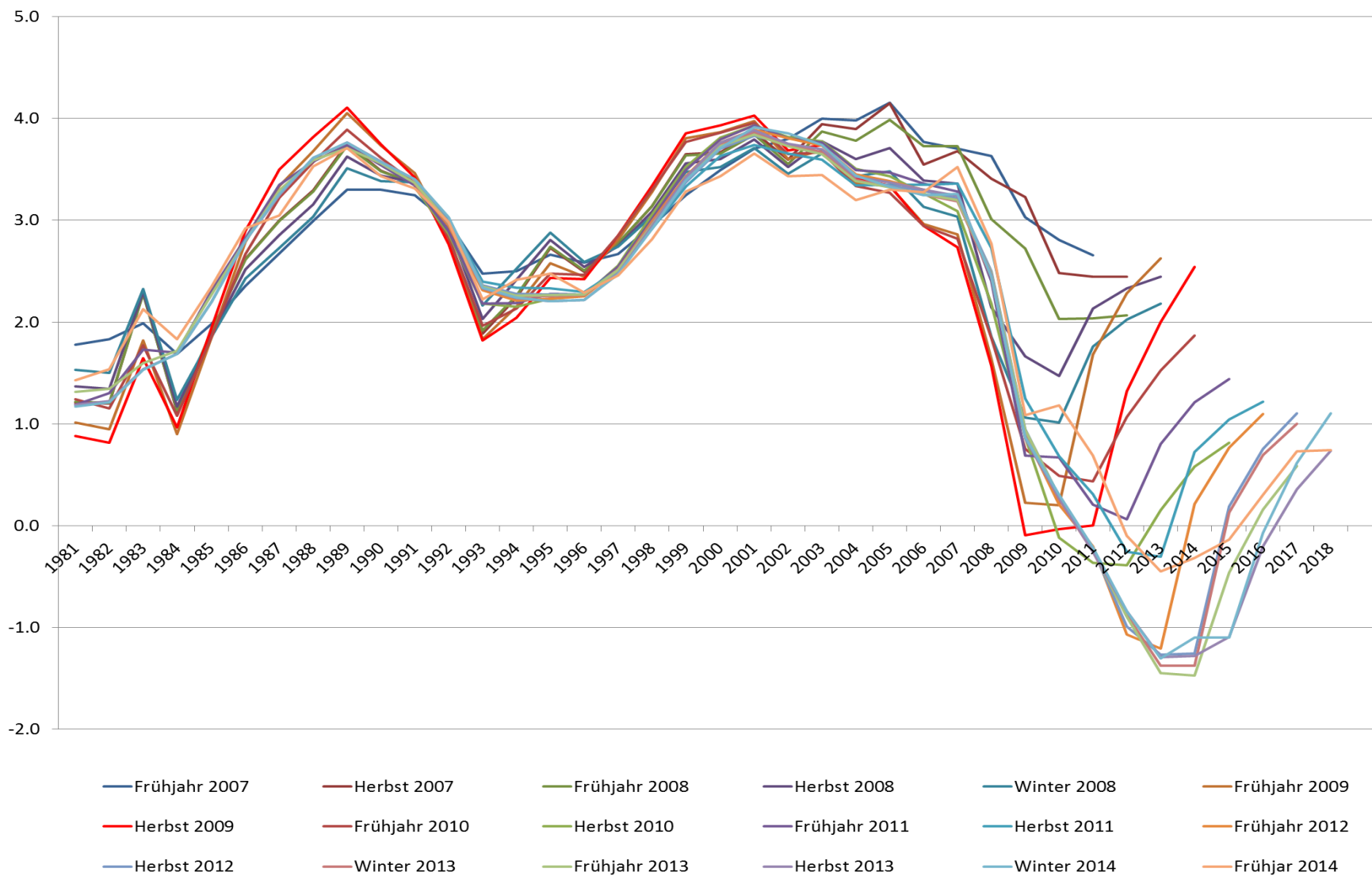
NAWRU: NAWRU

H: Stunden

d: Abschreibungsrate

- **Mittelfristige Schätzung der Einzelkomponenten wird auf Kurzfristprognose (+2 Jahre) aufgesetzt**
- **Schätzung erfolgt für alle EU-Länder mit Detailunterschieden**
- **Programm und verwendete Daten können im Internet heruntergeladen werden**

Revisionen des (POTENZIAL-!)Wachstums für Spanien



Die Macht der Konjunkturbereinigung

Tabelle 2: Produktionslücke, struktureller Budgetsaldo (jeweils nach EU-Kommission Frühjahr 2014 und modifiziert) für das Jahr 2014 sowie mittelfristiges Haushaltziel für 12 Euroländer in % des BIP

	Produktions- lücke 2014 (EK Fj. 2014)	Produktions- lücke 2014 (modifiziert)	Struktureller Budgetsaldo 2014 (EK Fj. 2014)	Struktureller Budgetsaldo 2014 (modifiziert)	Mittelfr. Haushaltsziel („MTO“)
Eurozone (12 Länder)	-2,7	-5,7	-1,1	0,4	-0,2 ¹⁾
Belgien	-1,1	-2,3	-2,3	-1,5	0,75
Deutschland	-0,7	0,2	0,5	0,0	-0,5
Irland	-1,0	-10,5	-4,5	-0,7	0
Griechenland	-9,3	-25,8	1,0	9,1	--
Spanien	-6,7	-10,5	-2,4	-0,8	0
Frankreich	-2,8	-5,7	-2,3	-0,8	0
Italien	-3,6	-8,7	-0,8	1,9	0
Luxemburg	-1,6	-12,0	0,6	5,7	0,5
Niederlande	-2,6	-8,2	-1,3	2,0	-0,5
Österreich	-0,8	-2,8	-1,2	-0,3	-0,45
Portugal	-4,0	-6,6	--	--	-0,5
Finnland	-2,6	-8,8	-0,9	2,1	-0,5

¹⁾gewichtetes Mittel der verfügbaren Werte

Quelle: EU-Kommission (2010a, 2014a, 2014b); eigene Berechnungen.

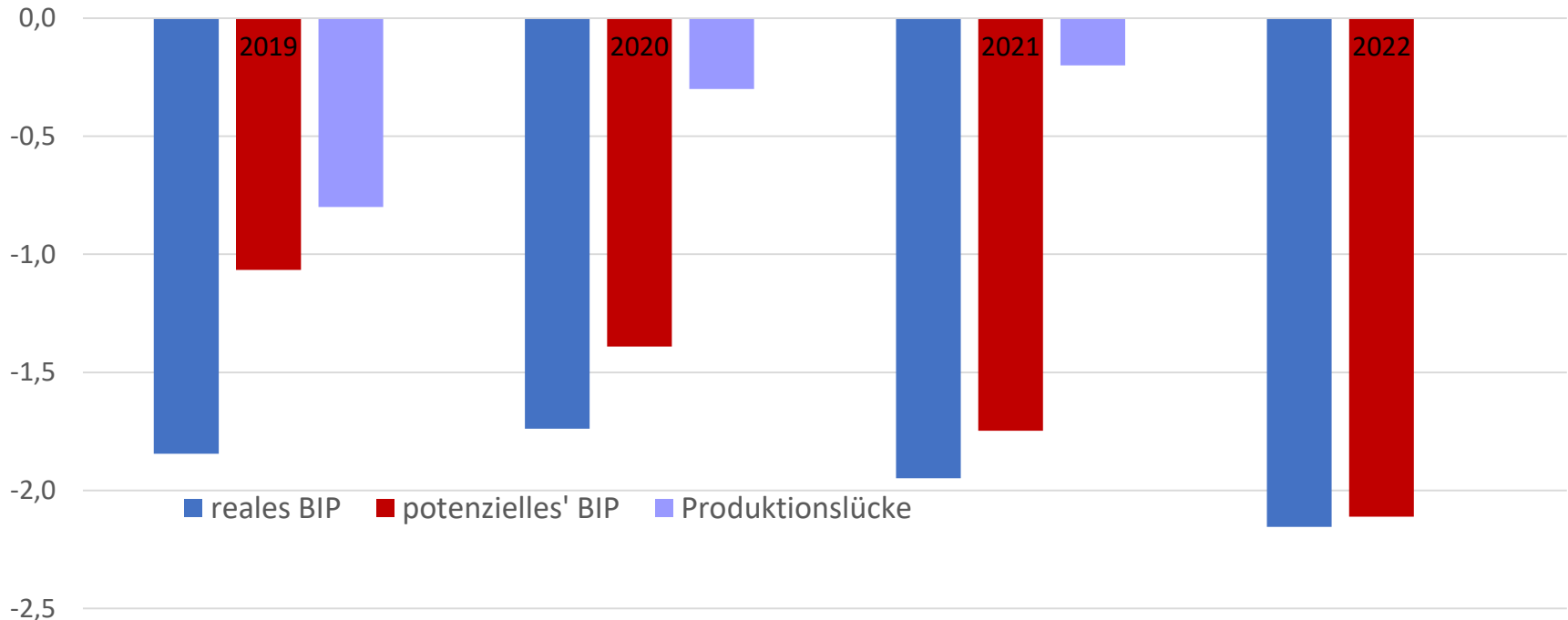
Der ehemalige rheinland-pfälzische Finanzminister *Ingolf Deubel*, einer der Väter der Schuldenbremse in der Föderalismuskommission II, hat schon 2010 eingestanden, dass er

„[...] – obwohl gelernter Finanzwissenschaftler und Ökonometriker – zum Zeitpunkt meiner Zustimmung im Bundesrat die aus diesem Ausführungsgesetz für den Bundeshaushalt folgenden Konsequenzen nicht in allen Facetten überschaut habe. [...]

Aus heutiger Sicht würde ich dem Bund dringend von einer solch präzisen Festlegung auf ein so unpräzises Verfahren abraten.“

Revision des deutschen realen BIP, des 'potenziellen' BIP und der Produktionslücke

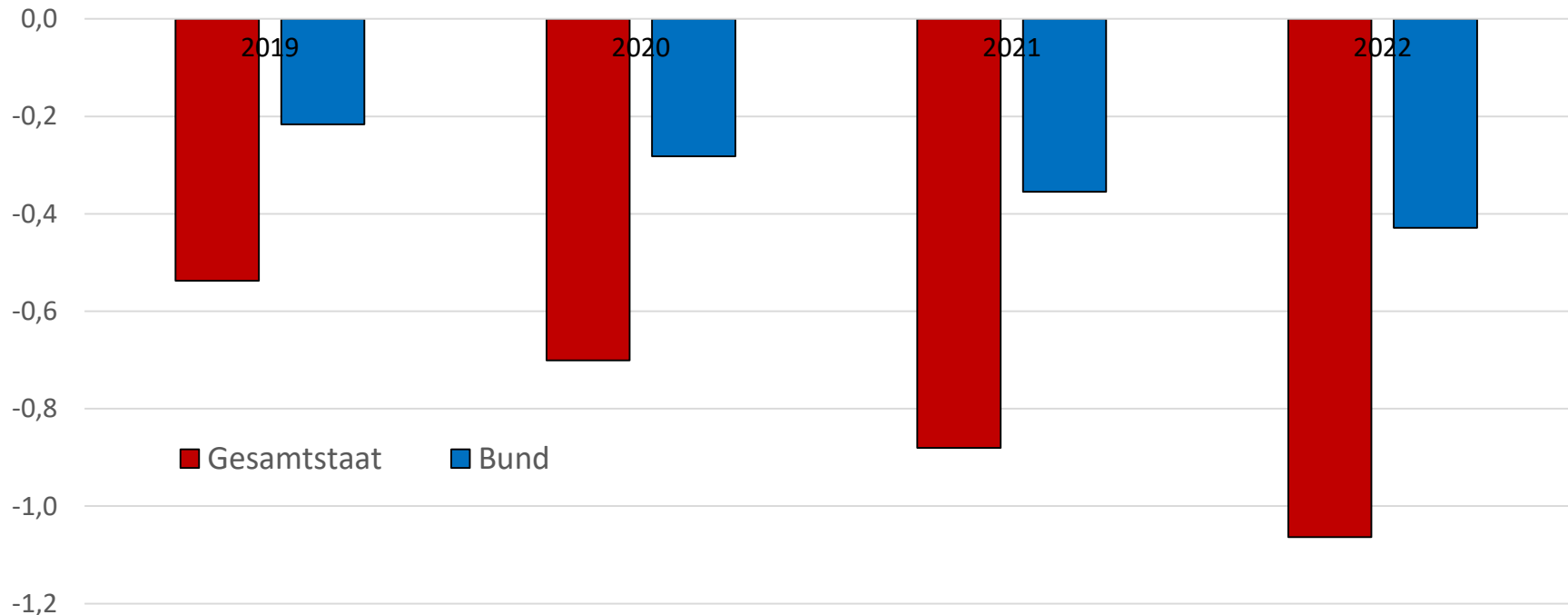
Projektion der Bundesregierung Frühjahr 2019 ggü. 2018
in % / %punkten (Produktionslücke)



Quelle: BMWI; eigene Berechnungen.

Auswirkung der Potenzialrevision auf den strukturellen Saldo des Gesamtstaates und des Bundes

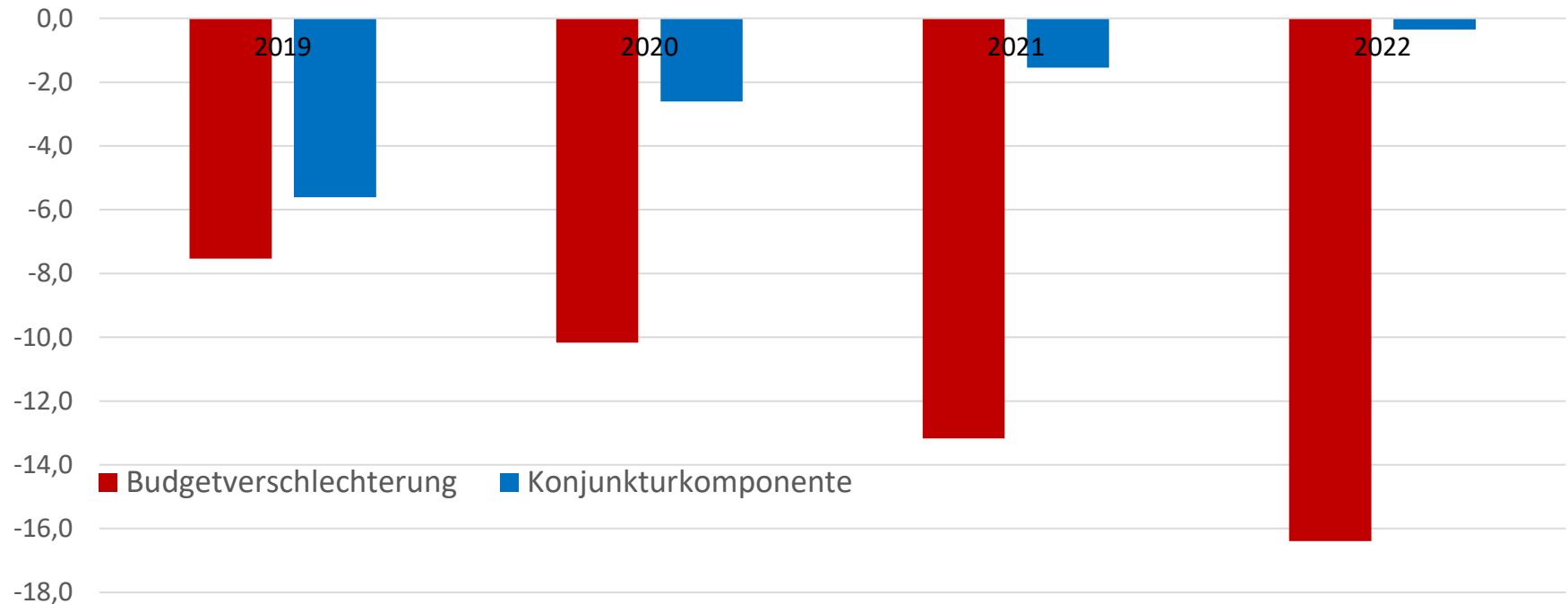
Projektion der Bundesregierung Frühjahr 2019 ggü. 2018
in % des BIP



Quelle: BMWI; eigene Berechnungen.

Auswirkung der BIP-Revision auf tatsächlichen Saldo und auf Konjunkturkomponente des Bundes

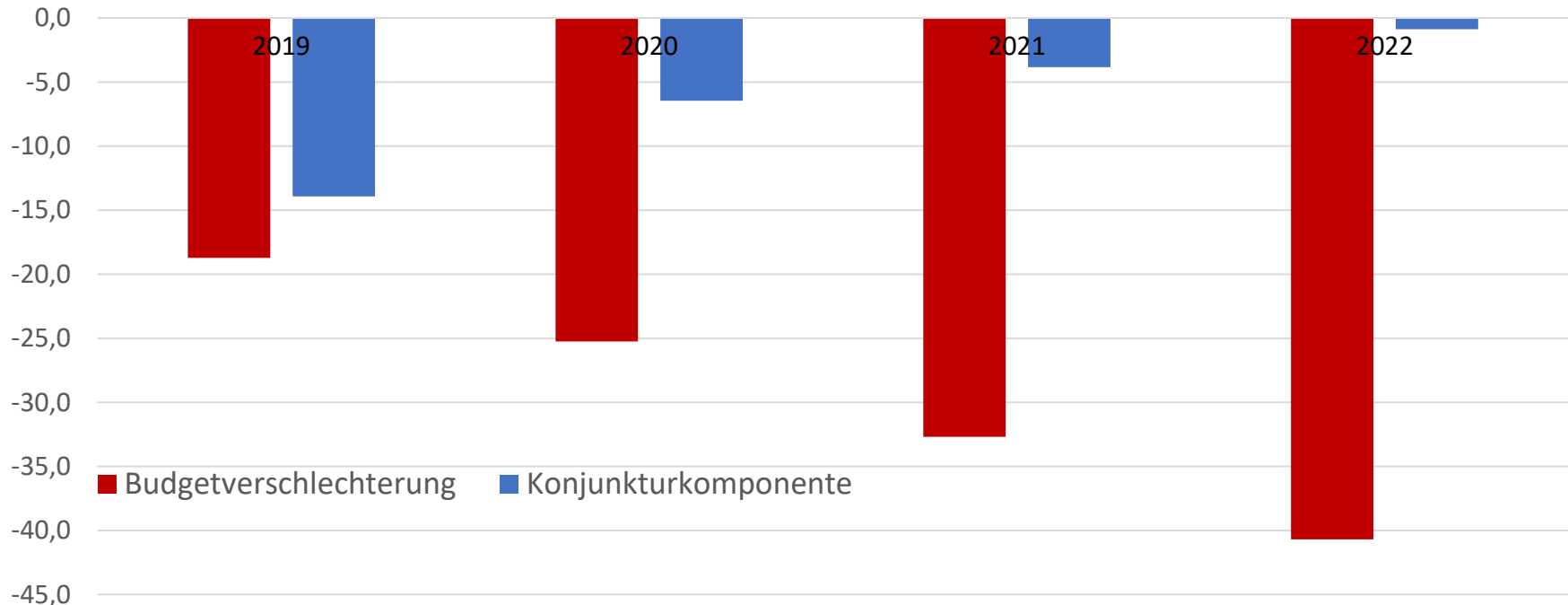
Projektion der Bundesregierung Frühjahr 2019 ggü. 2018
in Mrd. €



Quelle: BMWI; eigene Berechnungen.

Auswirkung der BIP-Revision auf tatsächlichen Saldo und auf Konjunkturkomponente des Gesamtstaates

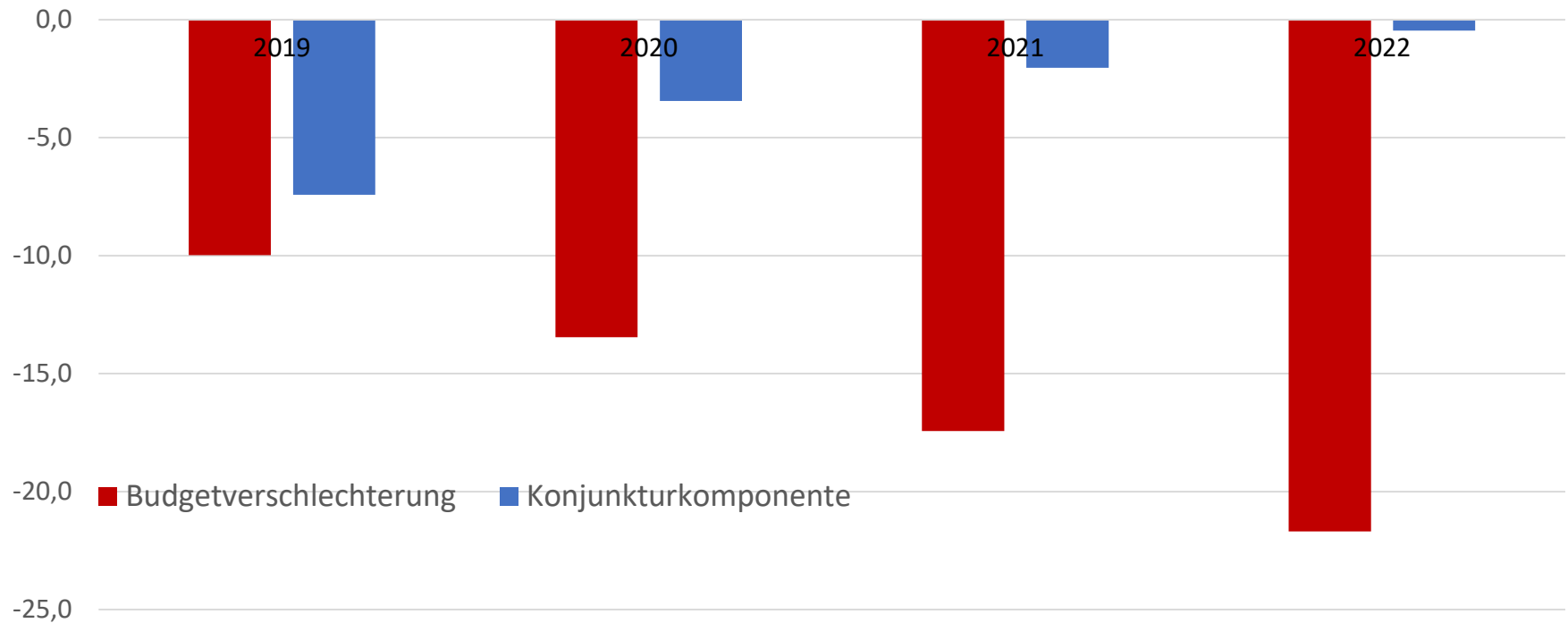
Projektion der Bundesregierung Frühjahr 2019 ggü. 2018
in Mrd. €



Quelle: BMWI; eigene Berechnungen.

Auswirkung der BIP-Revision auf tatsächlichen Saldo und auf Konjunkturkomponente von Bund + rel.Länder (grobe Schätzung)

Projektion der Bundesregierung Frühjahr 2019 ggü. 2018
in Mrd. €



Quelle: BMWI; eigene Berechnungen.

Prospektive Simulationen

	2018	2019	2020	2021	2022
1. Referenzszenario gemäß Frühjahrsprojektion					
reales BIP-Wachstum in % gegenüber dem Vorjahr	2,3	2,1	1,4	1,4	1,4
Wachstum des BIP-Deflators in % gegenüber dem Vorjahr	1,9	2,0	1,9	1,9	1,9
Wachstum des realen potenziellen BIP in % gegenüber dem Vorjahr	1,9	1,8	1,8	1,7	1,6
Produktionslücke	0,6	0,9	0,5	0,2	0,0
Einnahmen im Bundeshaushalt gemäß BMF-Eckwerte und AK Steuerschätzungen ohne (Koalitionsvertrag)	343,7	359,4	364,7	376,0	382,6
Ausgaben gemäß BMF-Eckwerte April 2018 (ohne Koalitionsvertrag)	340,0	349,6	352,2	351,9	358,7
Haushaltssaldo	3,7	9,8	12,5	24,1	23,9
2. Szenario "Regierungspläne" (BMF-Eckwerte + Abbau kalte Progression)					
Einnahmesenkungen gemäß Tabelle 3	0,4	2,2	4,6	14,7	16,4
Ausgabenerhöhungen gemäß Tabelle 3	3,4	6,5	9,1	10,9	9,0
Summe	3,8	8,7	13,7	25,6	25,4
3. Szenario "Regierung + Soli" (wie 2. Szenario + Abschaffung Soli 2020)					
Einnahmesenkungen	0,4	2,2	25,4	27,5	28,7
Ausgabenerhöhungen	3,4	6,5	9,1	10,9	9,0
Summe	3,8	8,7	34,5	38,3	37,7
4. Szenario Konjunkturschwäche					
reales BIP-Wachstum in % gegenüber dem Vorjahr	2,2	0,6	0,4	1,4	1,6
Wachstum des BIP-Deflators in % gegenüber dem Vorjahr	1,9	1,9	1,8	1,7	1,9
5. Szenario "Regierung + Soli + Konjunktur"	Kombination der Szenarien 3 und 4				
Budgetsemielastizität Einnahmenseite	0,15				
Budgetsemielastizität Ausgabenseite	-0,04				
Multiplikator Einnahmenseite	0,5				
Multiplikator Ausgabenseite	1,0				

Abbildung 4: Simulation für den Bundeshaushalt unter der Restriktion der Schuldenbremse, Variante 1

2017=100 (Abbildung 4a), Mrd. Euro (übrige Abbildungen)

Abb. 4b: Nominale Bundeseinnahmen

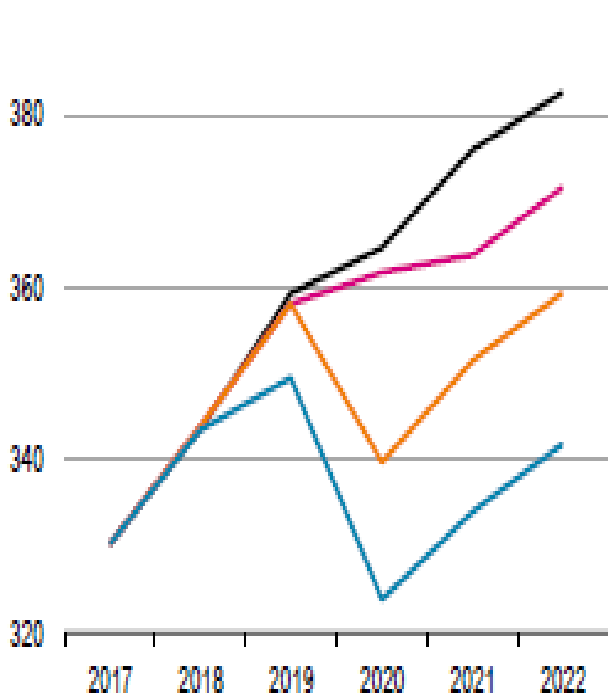


Abb. 4c: Nominale Produktionslücke

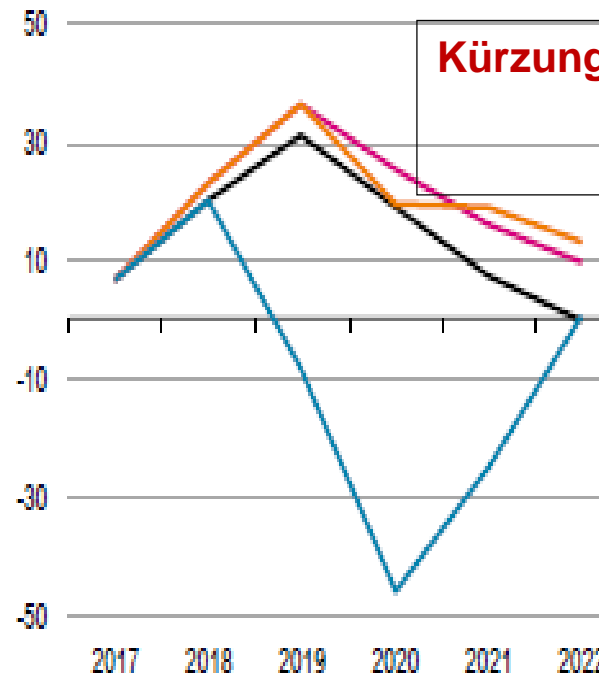
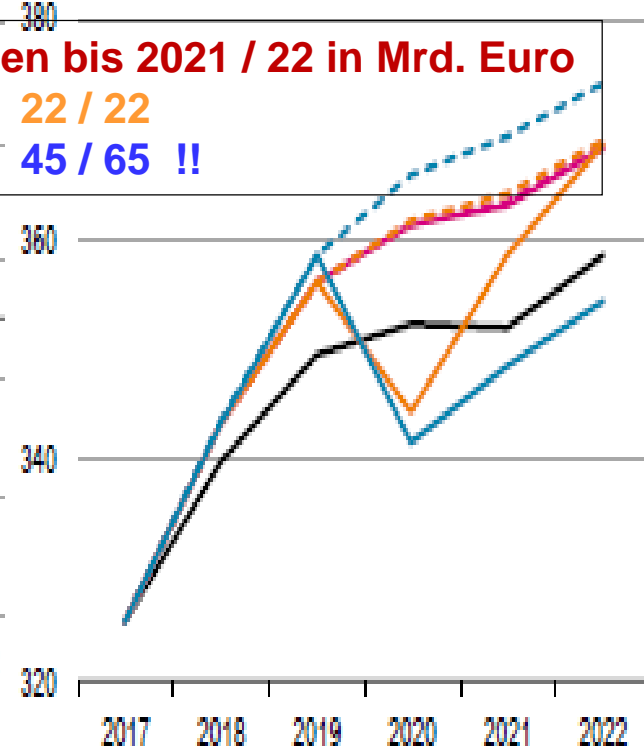


Abb. 4f: Nominale Bundesausgaben



¹ 2017-2022 (2017=100)

- Regierung+Soil-Konjunktur
- Regierungspläne
- Regierung+Soil
- Referenzzenario

- - - Regierung+Soil-Konjunktur, unbeschränkt
- - - Regierungspläne unbeschränkt
- - - Regierung+Soil unbeschränkt

- **automatische Stabilisatoren des Bundes können nicht mehr voll/gar nicht mehr wirken**
- **automatische Stabilisatoren von 8 Bundesländern können nicht mehr voll/gar nicht mehr wirken (insgesamt über 50% Einschränkung!)**
- **Inanspruchnahme der Ausnahmeregel wird schwieriger, weil gemessene Konjunkturkrise klein und nicht von langer Dauer.**

Tabelle 1
Prognostizierte Produktionslücken in % des Produktionspotenzials von 2009 bis 2012 in der Herbst/Winterprognose 2010

Institution	2009	2010	2011	2012
Bundesbank*	- 4.0	- 1.0	0.0	0.3
EU-Kommission	- 4.1	- 1.7	- 1.1	- 0.8
IWF	- 4.3	- 2.2	- 1.5	x
SVR**	- 4.4	- 2.0	- 1.1	x
OECD	- 5.2	- 3.0	- 1.9	- 1.2
Gemeinschaftsdiagnose	negativ	negativ	negativ	negativ mit Schließung im Verlauf
BMF im Gesetzgebungsverfahren zum Bundeshaushalt 2011	x	- 1.1	- 0.6	- 0.4

* ungefähre Werte, mangels expliziter Angabe im Text aus Grafik abgelesen.

** Werte für 2009 und 2011 mangels expliziter Angabe im Text aus der Wachstums- und der Potenzialprognose des SVR (2010), S. 47 berechnet.

x Daten nicht verfügbar

Quellen: Deutsche Bundesbank (2010); EU-Kommission (2010b); IWF (2010b); SVR (2010); OECD (2010); Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2010); BMF (2010); eigene Zusammenstellung.

- Zur Bedeutung der Konjunktur(-bereinigung) im Rahmen der Schuldenbremse
- Zur sinnvollen Grundidee der Konjunkturbereinigung
- Das Problem der Pro-Zyklik und die Folgen
- Lösungsmöglichkeiten

- Grundgesetz ändern, Schuldenbremse streichen?
- Ausführungsgesetz zu Art 115 ändern?
- **Rechtsverordnung von BMF und BMWi anpassen!**
 - **Das geht, man muss nicht auf EU-Kommission warten, schon heute wird ja nicht exakt 1:1 das Verfahren angewendet, sonst müsste nicht nach wiss. Erkenntnisstand überprüft werden...**

- BMF: „Das Bundesministerium der Finanzen legt im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie die **Einzelheiten des Verfahrens** zur Bestimmung der Konjunkturkomponente in Übereinstimmung mit dem im Rahmen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes angewandten Konjunkturbereinigungsverfahren **durch Rechtsverordnung** ohne Zustimmung des Bundesrates fest. Das Verfahren ist regelmäßig unter **Berücksichtigung des Standes der Wissenschaft zu überprüfen und fortzuentwickeln.**“ (§ 4 Abs. 4 Art.115-Ausführungsgesetz)

■ **Rechtsverordnung von BMF und BMWi anpassen!**

- Das geht, man muss nicht auf EU-Kommission warten, schon heute wird ja nicht exakt 1:1 das Verfahren angewendet, sonst müsste nicht nach wiss. Erkenntnisstand überprüft werden.
- Hoffnung auf die neueste wiss. Methode (artificial intelligence etc.) aufgeben.
- **Potenzial muss träger werden:**
 - **seltenerer Potenzialberechnungen? (alle 2-3 Jahre?): Risiko ruckartiger Anpassungen**
 - **vermutlich am besten: Weitermachen wie bisher, aber gleitende Durchschnitte für die letzten 5-10 Potenzialberechnungen verwenden!**

**Vielen Dank
für Ihre Aufmerksamkeit!**