

## Anforderungen an die Konjunkturbereinigung im Rahmen der neuen Schuldenregel

Die im Jahr 2009 mit breiter Zustimmung von Bundestag und Bundesrat beschlossene Reform der Schuldenregeln bietet eine gute Grundlage für das Erreichen solider Staatsfinanzen in Deutschland. Angesichts der bisherigen Erfahrungen ist es nunmehr von besonderer Bedeutung, dass bei der Umsetzung eine konsequente Orientierung an der Zielsetzung der strikten Schuldenbegrenzung erfolgt. So wäre im Sinne des Regelungszieles die Obergrenze für den Defizitabbaupfad bis 2015 an die günstigere Entwicklung 2010 nach unten anzupassen, um nicht zusätzliche Schuldenspielräume zu schaffen. Für die Berücksichtigung von konjunkturellen Einflüssen – die Konjunkturbereinigung – verlangt die Zielsetzung zum einen, dass die Symmetrie der dem Haushalt zum jeweiligen Zeitpunkt zugerechneten Konjunkturkomponenten über den Zyklus hinweg gewährleistet ist. Zum anderen wäre die Transparenz und Überprüfbarkeit der Berechnungen sicherzustellen, indem die Methoden und das Datenmaterial vollständig, übersichtlich und zeitig veröffentlicht werden und weitgehend auf diskretionäre Ad-hoc-Anpassungen der Berechnungsmethode verzichtet wird. Nachdem die neue Schuldenregel im Bund erstmalig für die Aufstellung des Haushalts 2011 angewendet wurde, wäre es daher nicht zuletzt bedeutsam, die Transparenz der Konjunkturbereinigung deutlich zu erhöhen.

Auf der europäischen Ebene wurde das dort verwendete Konjunkturbereinigungsverfahren zuletzt umgestellt. Es erscheint aber mit Blick auf die verfolgten Ziele fraglich, ob diese Anpassung auch für die deutsche Schuldenregel geeignet ist und – wie geplant – beginnend mit dem Bundeshaushalt 2012 verwendet werden sollte. Das Verfahren ist vergleichsweise komplex, schwer nachzuvollziehen und aufgrund vielfacher Modellierungsoptionen gestaltungsanfällig. Es wäre daher vorzuziehen, das methodisch vergleichsweise übersichtliche Bereinigungsverfahren beizubehalten, das für den Bundeshaushalt 2011 zugrunde gelegt wurde. Grundsätzlich ist bei jedweder Methodenumstellung zu beachten, dass die Schulden langfristig dadurch nicht höher ausfallen als von der Haushaltsregel vorgesehen.

Insgesamt darf nicht übersehen werden, dass unabhängig vom verwendeten Konjunkturbereinigungsverfahren erhebliche Schätzunsicherheiten bezüglich der mittelfristigen Haushaltsperspektiven bestehen. Um unerwartete Haushaltsentwicklungen ohne kurzfristige und meist prozyklisch wirkende Nachsteuerungen im Rahmen der Regelgrenzen hinnehmen zu können, sollte die in der Verfassung definierte Schuldenobergrenze nicht regelmäßig ausgeschöpft werden. Vielmehr sollte durch angemessene Sicherheitsabstände Vorsorge getroffen werden.

## Hintergrund

*Neue Haushaltsregeln können tragfähige Staatsfinanzen sicherstellen, ...*

*... wenn sie konsequent angewendet werden*

*Akzeptanz erfordert Transparenz und Nachvollziehbarkeit*

In den vergangenen Jahrzehnten ist die Schuldenquote in Deutschland nahezu kontinuierlich auf mittlerweile sehr hohe Werte gestiegen, und das staatliche Nettovermögen wurde aufgezehrt.<sup>1)</sup> Die neuen deutschen Haushaltsregeln bieten die Chance, diese Entwicklung zu stoppen und eine Umkehr einzuleiten, um nicht zuletzt den absehbaren demographischen Belastungen Rechnung zu tragen. Um das Ziel tragfähiger Staatsfinanzen zu erreichen und den Regeln Glaubwürdigkeit zu verleihen, wird es auf eine konsequente Umsetzung ankommen. Hierzu ist angesichts von Auslegungs- und Gestaltungsspielräumen eine Orientierung an der unmissverständlich dargelegten Zielsetzung der Schuldenbegrenzung erforderlich. Diesbezüglich wäre es bedenklich, wenn bereits im ersten Anwendungsjahr der Regel im Rahmen des Übergangszeitraums bis 2015 zusätzliche Verschuldungsspielräume geschaffen würden, indem der Abbaupfad für das strukturelle Defizit nicht an das wesentlich günstigere Ergebnis 2010 angepasst würde.<sup>2)</sup> Außerdem müssen die Regeln transparent und nachvollziehbar angewendet werden, um ihre Akzeptanz nicht zu gefährden und eine wirksame Kontrolle durch Parlament und Öffentlichkeit zu ermöglichen. Hieraus ergeben sich für die Konjunkturbereinigung im Rahmen der Schuldenregel besondere Anforderungen.

## Anforderungen an das Konjunkturbereinigungsverfahren

Nach der Schuldenregel des Bundes darf ab dem Jahr 2016 die um Konjunkturreffekte und finanzielle Transaktionen bereinigte (strukturelle) Nettokreditaufnahme des Bundes grundsätzlich 0,35 % des nominalen Bruttoinlandsprodukts (BIP) nicht überschreiten. In der Übergangszeit von 2011 bis 2015 sinkt die Obergrenze für die strukturelle Neuverschuldung ausgehend vom Stand des Jahres 2010 in gleichmäßigen Schritten. Konjunkturreffekte im Auf- und Abschwung sind symmetrisch zu berücksichtigen, um einen nachhaltigen Schuldenzuwachs durch ein Übergewicht konjunktureller Defizite zu verhindern.<sup>3)</sup>

Gemäß der einfachgesetzlichen Konkretisierung der Verfassungsregel ist die Konjunkturbereinigung in Übereinstimmung mit dem im Rahmen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts angewendeten Verfahren durchzuführen. Die Konjunkturkomponente des staatlichen Finanzierungssaldos ergibt sich danach als Produkt von Produktionslücke und Budgetsensitivität. Letztere beziffert den Effekt von zyklischen Schwankungen des BIP auf den Finanzierungssaldo. Die Produktionslücke ist definiert als Abweichung des BIP vom Produktionspotenzial und ist damit ein Maß für die konjunkturelle Position der Volks-

*Symmetrische Konjunkturbereinigung ...*

*... in Übereinstimmung mit dem auf EU-Ebene angewendeten Verfahren*

<sup>1</sup> Siehe auch: Deutsche Bundesbank, Zur Verschuldung und Zinsbelastung des Staates in Deutschland, Monatsbericht, April 2010, S. 15–33.

<sup>2</sup> Vgl.: Deutsche Bundesbank, Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, November 2010, S. 72.

<sup>3</sup> Vgl. Art. 115 (2) GG und die diesbezügliche Gesetzesbegründung (Bundestags-Drucksache 16/12410 vom 24. März 2009).

wirtschaft. Das unbeobachtbare Produktionspotenzial muss vor dem Hintergrund der jeweils vorliegenden Informationen zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung geschätzt werden.<sup>4)</sup>

*Spezifische Anforderungen an die Potenzialschätzung: ...*

Mit Blick auf die Zielsetzung der neuen Haushaltsregeln, der regelmäßig im politischen Budgetprozess zu beobachtenden Verschuldungsneigung entgegenzuwirken, sollte die Schätzung des Produktionspotenzials besonderen Anforderungen genügen. Zum einen muss die grundgesetzlich festgeschriebene Symmetrie der auf dieser Basis errechneten Produktionslücken gewährleistet sein. Dabei sind auch die Auswirkungen zu beachten, die diskretionäre Parameteränderungen sowie methodische Fortentwicklungen auf die Konjunkturkomponenten haben, die den Haushaltsplänen jeweils konkret zugerechnet wurden. Hierbei gilt es zu vermeiden, dass Parameter- und Methodenänderungen vorgenommen werden, die Asymmetrien bewirken, und die Regelungsabsicht durch einen fälschlich als konjunkturell gerechtfertigten Schuldenaufbau unterlaufen wird. Dieses Problem dürfte bei Potenzialschätzverfahren, in denen sehr lange Zyklen angelegt sein können, besonders groß sein, etwa wenn eine methodisch bedingte Abwärtskorrektur der zyklischen Effekte in längeren Überauslastungsphasen durchgeführt wird, eine spiegelbildliche Methodenanpassung in der Unterlastung aber unterbleibt.

*... Symmetrie der Produktionslücken sowie ...*

*... Transparenz und Nachvollziehbarkeit*

Zum anderen sollte die Transparenz und die Überprüfbarkeit sichergestellt werden. Um die Schätzergebnisse nachvollziehen zu können, müssen die erforderlichen Informationen

(insbesondere Daten, Programme, Dokumentation von Änderungen der Methode oder Modellspezifikation) vollständig, übersichtlich und zeitig veröffentlicht werden.<sup>5)</sup> Auch sollte auf diskretionäre Modellierungen weitgehend verzichtet werden.

### Die Konjunkturbereinigung des Bundes in der Praxis

Im vergangenen Jahr wurde die neue Schuldenregel erstmalig – für den Bundeshaushalt 2011 – angewendet, und es konnten erste Erfahrungen gesammelt werden. Die öffentliche Verfügbarkeit der Informationen, die zur Ableitung der Ergebnisse der Konjunkturbereinigung erforderlich sind, war zunächst begrenzt. Hier wäre eine umfassendere und stärker institutionalisierte Dokumentation der relevanten Informationen wünschenswert.

*Öffentliche Verfügbarkeit der relevanten Informationen bisher begrenzt*

Auf der europäischen Ebene wurde das verwendete Konjunkturbereinigungsverfahren zuletzt umgestellt. Es erscheint aber vor dem

<sup>4</sup> Vgl. § 5 Art. 115-Gesetz. Die Schätzung des Produktionspotenzials wird für Nachträge oder zur Buchung auf dem Kontrollkonto bei Haushaltsabschluss allerdings nicht aktualisiert (vgl. §§ 7 und 8 Art. 115-Gesetz). Auch die Budgetsensitivität ist zu schätzen, wobei der Wert aus der Haushaltsüberwachung nach dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt zugrunde liegt, vgl. § 2 (3) der Ausführungsverordnung zur Bestimmung der Konjunkturkomponente und: N. Girouard und C. André (2005), Measuring cyclically-adjusted budget balances for OECD countries, OECD Economics Department Working Paper, Nr. 434. Die Schätzwerte sind im Zeitverlauf aber relativ stabil, und eine Aktualisierung ist in der Regel nur in größeren zeitlichen Abständen erforderlich. Daher hängt die Symmetrieeigenschaft weitestgehend von den Schätzungen der Produktionslücken ab.

<sup>5</sup> Diese Informationen sollten spätestens bei Vorlage des Haushaltsentwurfs verfügbar sein, nicht zuletzt damit die Auswirkungen von Neueinschätzungen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im weiteren Verlauf des Aufstellungsverfahrens beurteilt werden können.

*Aktuell auf EU-Ebene angewendetes Verfahren vergleichsweise komplex und gestaltungsanfällig*

Hintergrund der Regelungsziele fraglich, ob die neueste Ausgestaltung der Methode auch für die deutsche Schuldenregel geeignet ist und – wie offenbar geplant<sup>6)</sup> – beginnend mit dem Bundeshaushalt 2012 verwendet werden sollte. Das EU-Verfahren schätzt das Produktionspotenzial auf Basis einer aggregierten Produktionsfunktion. Dabei ergibt sich der BIP-Trendpfad durch Verknüpfung der Potenzialwerte der Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit unter Berücksichtigung eines Produktivitätstrends (gemessen als Trendkomponente der totalen Faktorproduktivität: TFP). Das Schätzergebnis hängt von der Spezifikation der Produktionsfunktion und insbesondere von der Glättung der Inputkomponenten ab. Auf EU-Ebene werden der potenzielle Arbeitseinsatz und neuerdings auch die TFP-Trendkomponente im Rahmen sehr komplexer Modellansätze ermittelt. Diese bieten zahlreiche Modellierungsoptionen und erlauben unterschiedliche Parametereinstellungen, woraus spürbare Unterschiede in den Schätzergebnissen resultieren können. Da die Wahl der konkreten Spezifikation gerade am jeweils aktuellen Rand kaum objektivierbar ist, gilt dies ebenfalls für die Schätzungen der Produktionslücke als einer zentralen Größe zur Bestimmung des konjunkturbereinigten Defizits. Die BIP-Zyklen können nach diesem Verfahren zudem sehr lang werden. So zeigen die Schätzergebnisse der Europäischen Kommission vom Herbst 2010 zum Beispiel ununterbrochene gesamtwirtschaftliche Überauslastungsperioden von zehn Jahren für Frankreich oder 13 Jahren für das Vereinigte Königreich.<sup>7)</sup>

Die konkrete Methodenänderung auf der EU-Ebene bietet – wie die Erläuterungen auf Seite 63 zeigen – auch ein Beispiel dafür, dass die Symmetrie der geschätzten Produktionslücken in Echtzeit gefährdet sein kann, wenn diese Modifikationen am aktuellen Rand überwiegend Abwärtsrevisionen bedingen (geringerer konjunkturbedingter Überschuss bzw. größeres konjunkturbedingtes Defizit). Insgesamt sollten Methoden Anpassungen daher relativ selten erfolgen, durch erhebliche Verbesserungen der Schätzmethode gerechtfertigt sein sowie deren Transparenz und Nachvollziehbarkeit nicht beeinträchtigen. Um systematische Ausweitungen von Verschuldungsspielräumen am aktuellen Rand durch Methodenänderungen zu verhindern, wären zudem korrespondierende Umbewertungen der strukturellen Defizite in der Vergangenheit rückwirkend bis zum Startjahr der Schuldenregel auf dem Kontrollkonto zu verbuchen.<sup>8)</sup>

Alles in allem erscheint es vor diesem Hintergrund erwägenswert, im Rahmen der Schuldenregel des Bundes das EU-Verfahren zur Bestimmung des BIP-Trendpfads in der Form zu verwenden, die bereits für den Bundeshaushalt 2011 zugrunde gelegt wurde. Zur Glättung der Zeitreihen von Variablen, die innerhalb des produktionstheoretischen An-

*Verfahrensänderungen können Symmetrie der verbuchten Konjunkturerfekte gefährden*

*Beibehaltung des für den Bundeshaushalt 2011 verwendeten Verfahrens erwägenswert, ...*

<sup>6</sup> Vgl. Bundestags-Drucksache 17/4154 vom 10. Dezember 2010, S. 39.

<sup>7</sup> Siehe die von der Europäischen Kommission im Internet veröffentlichten Schätzergebnisse: <http://circa.europa.eu/Public/irc/ecfin/outgaps/library>.

<sup>8</sup> Grundsätzlich erfolgt die Abschlussbuchung für ein Haushaltsjahr im September des Folgejahres. Um die Regelintention abzusichern, wäre es bei Methodenwechseln aber erforderlich, eine Neubewertung der auf dem Kontrollkonto aufgelaufenen Abweichungen von der Obergrenze vorzunehmen.

... da vergleichs-  
weise einfach  
und transparent

satzes relevant sind, wurde ausschließlich der vergleichsweise transparente Hodrick-Prescott-Filter verwendet. Hierdurch ergeben sich auf der Inputebene im Zeitverlauf hinreichend symmetrische Zykluskomponenten, was im gegebenen Modellkontext die Voraussetzung dafür ist, dass diese Eigenschaft auch für die resultierende Schätzung der Produktionslücke erfüllt sein dürfte. Darüber hinaus wäre dieses Verfahren transparent und nachvollziehbar und sollte daher – auch methodisch konsistent – mindestens bis zum Ende der Übergangsphase 2016 weiter verwendet werden. Sollte dennoch in der Übergangsphase ein Wechsel vollzogen werden, müsste zumindest die aus dem strukturellen Defizit 2010 abzuleitende Verschuldungsgrenze bis einschließlich 2015 mithilfe des neuen Verfahrens ermittelt werden, um keine der Intention der Schuldenbremse zuwiderlaufenden Verschuldungsspielräume zu eröffnen.<sup>9)</sup> Andernfalls würde in klarem Widerspruch zur Regelintention bis 2015 ein – wenn gleich degressiv gestaffelter – beträchtlicher zusätzlicher Verschuldungsspielraum geschaffen.

### Stetige Finanzpolitik erfordert vorausschauende Planung

Unabhängig vom verwendeten Konjunkturbereinigungsverfahren bestehen erhebliche Schätzunsicherheiten bezüglich der mittelfris-

<sup>9)</sup> Würde eine solche Aktualisierung unterlassen, führte dies für den Bundeshaushalt beim derzeit verwendeten Rechenstand vom Sommer 2010, der auch den nebenstehenden Erläuterungen zugrunde liegt, faktisch zu einem um 7 ½ Mrd € höheren strukturellen Ausgangsdefizit 2010.

### Altes und neues EU-Verfahren in der Anwendung für Deutschland

Unten stehende Abbildung zeigt die von der Europäischen Kommission im Mai 2010 geschätzten Produktionslücken für Deutschland, als gleichzeitig Ergebnisse nach altem und neuem Verfahren veröffentlicht wurden. Es zeigt sich, wie die Symmetrie der dem Haushalt zum jeweiligen Zeitpunkt zugerechneten Konjunkturkomponenten durch einen Verfahrenswechsel beeinträchtigt werden kann: Hätte die neue Schuldengrenze beispielsweise bereits ab 1985 gegolten, so würden sich durch einen Verfahrenswechsel mit dem Haushalt 2010 am aktuellen Rand erhebliche konjunkturbedingte Defizitspielräume ergeben, denen per saldo geringere Spielräume in den Jahren bis 2009 gegenüberstünden. Dies resultiert daraus, dass über den Zeitraum 1985 bis 2001 eine erhebliche Aufwärtsrevision der geschätzten Produktionslücken erfolgen würde. In diesem Maß wäre bis 2001 – aus Sicht des neuen Verfahrens – durch überhöht ausgewiesene konjunkturbedingte Lasten ein übermäßiger Verschuldungsspielraum eingeräumt worden. Dies wird nur teilweise kompensiert, indem das neue Verfahren im Zeitraum von 2002 bis 2009 größere konjunkturbedingte Verschuldungsspielräume zugestanden hätte. Mit dem neuen Verfahren würden darüber hinaus weitere – nun voll nutzbare – höhere Verschuldungsspielräume ab 2010 entstehen. In dem Maß, wie diese ohne kompensierende Korrekturbuchungen für die Vergangenheit genutzt würden, entstünde durch den Wechsel ein regelintentionswidriger zusätzlicher Schuldenaufbau – obwohl beide Verfahren die geforderte Symmetrieeigenschaft der Konjunkturkomponenten aufweisen.



Deutsche Bundesbank

*Schätzunsicherheiten durch angemessenen Sicherheitsabstand zur Schuldengrenze begegnen*

tigen Haushaltsperspektiven, und Revisionen aufgrund von überraschenden Entwicklungen sind unvermeidlich. Um bei allgemein unerwarteten Haushaltsentwicklungen nicht zu sehr kurzfristigen, dann häufig prozyklisch wirkenden Konsolidierungsmaßnahmen gezwungen zu sein, sollte allerdings nicht die Verbindlichkeit der Verschuldungsobergrenze gelockert werden. Die Vergangenheit hat gezeigt, wie die so entstehenden Spielräume zu einer massiven Erhöhung der Staatsverschuldung führen können. Vielmehr sollte die

in der Verfassung definierte Schuldenobergrenze nicht regelmäßig ausgeschöpft werden. Für unerwartet ungünstige Haushaltsentwicklungen sollte durch angemessene Sicherheitsabstände Vorsorge getroffen werden.<sup>10)</sup>

---

<sup>10</sup> Vgl. hierzu auch: Deutsche Bundesbank, Zur Reform des deutschen Haushaltsrechts, Monatsbericht, Oktober 2007, S. 47–68, sowie J. Kremer und K. Wendorff (2010), Für eine stetige Finanzpolitik: Konjunkturbereinigung und Berücksichtigung von Schätzfehlern, in: C. Kastrop, G. Meister-Scheufelen und M. Sudhoff (Hrsg.), Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz, S. 416–431.