



„QUO VADIS, POTENZIALSCHÄTZUNG?“

*DAS BMWK STARTET EINEN WISSENSCHAFTLICH UNTERSTÜTZTEN
BETEILIGUNGSPROZESS ZUR POTENZIALSCHÄTZUNG.*

Im Jahr 2009 hat Deutschland den Vorschlag der Föderalismuskommission II umgesetzt und eine neue Schuldenregel im Grundgesetz verankert. Sie ist seit 2011 für Bund und Länder gültig und begrenzt die Nettokreditaufnahme. Dabei sieht das Grundgesetz vor, dass die Auswirkungen einer Abweichung der konjunkturellen Lage von der sogenannten „Normallage“ auf den Haushalt (symmetrisch) zu berücksichtigen sind. Die Abweichung der konjunkturellen Lage von der Normallage wird mit Hilfe der Konjunkturbereinigung ermittelt. Diese ist damit ein integraler Bestandteil der nationalen Schuldenregel. Auch auf EU-Ebene ist sie im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes in den europäischen Fiskalregeln verankert.

WAS IST SINN UND ZWECK DER KONJUNKTURBEREINIGUNG?

Hinter der Berücksichtigung der konjunkturellen Lage in den Schuldenregeln steht die Grundidee, dass in Zeiten einer schwächeren wirtschaftlichen Entwicklung der zulässige Verschuldungsspielraum vergrößert

KONJUNKTURELLE ABWEICHUNGEN VON DER NORMALLAGE WERDEN ERMITTELT.

werden soll, während er in wirtschaftlich stärkeren Zeiten zu reduzieren ist. Die Konjunkturbereinigung soll ein freies Wirken der sogenannten automatischen Stabilisatoren (wie steigende Ausgaben und sinkende Einnahmen der sozialen Sicherungssysteme im Abschwung) ermöglichen. Insgesamt soll dabei sichergestellt sein, dass sich konjunkturelle Defizite und konjunkturelle Überschüsse (in etwa) ausgleichen und damit die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gewährleistet wird. Dies entspricht der Intention der grundgesetzlichen Schuldenregel.

WAS PASSIERT BEI DER KONJUNKTURBEREINIGUNG?

Um die Auswirkungen einer Abweichung der wirtschaftlichen Lage von der Normallage auf den Staatshaushalt in der Praxis ermitteln zu können, muss zunächst das Ausmaß dieser Abweichung festgestellt werden. Dazu wird die tatsächliche Wirt-

SEIT
2011

ist die neue Schuldenregel im Grundgesetz verankert.

schaftsleistung in zwei Komponenten aufgeteilt: eine, die der konjunkturellen Normallage entspricht, und eine, welche die Abweichung davon erfasst. Da diese beiden Komponenten nicht beobachtbar sind, müssen sie geschätzt werden.

Die konjunkturelle Normallage wird beim Konjunkturbereinigungsverfahren im Rahmen der nationalen (und europäischen) Schuldenregel durch das gesamtwirtschaftliche Produktionspotenzial dargestellt. Die Differenz zwischen der tatsächlichen Wirtschaftsleistung (Bruttoinlandsprodukt) und der so operationalisierten Wirtschaftsleistung in der konjunkturellen Normallage (Produktionspotenzial) wird in der Literatur auch als Produktionslücke bezeichnet (englisch: Output Gap). Sie ist ein Maß für die konjunkturell bedingte Abweichung der Volkswirtschaft von ihrer Normallage und kann sowohl negative als auch positive Werte annehmen. Ist die Produktionslücke stark negativ, deutet dies auf eine (deutliche) Unterauslastung der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten hin, wie es beispielsweise im Zuge der Corona-Pandemie in den Jahren 2020 und 2021 der Fall war. Eine stark positive Produktionslücke ist hingegen tendenziell ein Indikator für eine Überauslastung der Produktionskapazitäten, die typischerweise in konjunkturellen Hochphasen auftritt. —>

DAS KONJUNKTURBEREINIGUNGSVERFAHREN

Grundidee des Konjunkturbereinigungsverfahrens im Rahmen der nationalen (und europäischen) Schuldenregel:

Tatsächliche Wirtschaftsleistung (BIP)

- = (strukturelle) Wirtschaftsleistung bei konjunktureller Normallage + konjunkturell bedingte Abweichung von der Normallage
- = Produktionspotenzial + Produktionslücke

Konjunkturkomponente

- = (nominale) Produktionslücke × Budget-Semielastizität

IN KÜRZE

Der Beteiligungsprozess zur Potenzialschätzung ist Bestandteil der im Koalitionsvertrag vereinbarten Evaluierung der Konjunkturbereinigung (Schuldenregel).

Die Produktionslücke wird multipliziert mit der sogenannten Budget-Semielastizität, um die Konjunkturkomponente zu erhalten, welche schließlich in die Bestimmung der zulässigen Obergrenze für die Nettokreditaufnahme bei der Haushaltsaufstellung einfließt. Die Budget-Semielastizität beschreibt das Ausmaß der Wirkung der automatischen Stabilisatoren, also wie stark die öffentlichen Einnahmen und Ausgaben auf eine konjunkturbedingte Veränderung der gesamtwirtschaftlichen Aktivität reagieren.

SO WIRD DAS PRODUKTIONSPOTENZIAL BESTIMMT

Der Gesetzgeber hat festgelegt, dass das nationale Konjunkturbereinigungsverfahren in Übereinstimmung mit dem im Rahmen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes angewandten Konjunkturbereinigungsverfahren erfolgt. Für die

DIE GEMEINSAME EU-METHODE (EU-CAM)

Der EU-CAM liegt eine Produktionsfunktion (Typ Cobb-Douglas) mit den Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit zugrunde (siehe Quelle 1, S. 41). Diese unterstellt, dass man die gesamtwirtschaftliche Aktivität (Y) anhand des Einsatzes von Kapital (K) und Arbeit (L) sowie der Produktivität dieser beiden Faktoren (Totale Faktorproduktivität, TFP) beschreiben kann.

Mathematisch lässt sich diese Funktion folgendermaßen beschreiben:

$$Y = TFP \times L^{0,65} \times K^{0,35}$$

Y = gesamtwirtschaftliche Aktivität, TFP = Totale Faktorproduktivität, L = Arbeitseinsatz (bestehend aus den Komponenten Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, gesamtwirtschaftliche Partizipationsrate, Anteil der Erwerbstätigen an den Erwerbspersonen und durchschnittliche Arbeitsstunden je Erwerbstätigen), K = Kapitaleinsatz

Um die konjunkturelle Normallage zu bestimmen, wird – vereinfacht gesagt – anhand datengetriebener, statistischer Verfahren (sogenannte Filterverfahren) die Normallage der einzelnen Bestandteile der Produktionsfunktion (sogenannte Trendkomponenten) ermittelt und zum Produktionspotenzial wieder zusammengesetzt. Rechengrundlage bilden die amtlichen Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen sowie die jeweils aktuellen gesamtwirtschaftlichen Projektionen. Für Berechnungen über das Ende der Projektionen der kurzen Frist hinaus ist auch eine Fortschreibung der Komponenten mit Hilfe von ökonometrischen Verfahren der Zeitreihenanalyse notwendig.

DAS PRODUKTIONSPOTENZIAL WIRD MIT EINEM PRODUKTIONSFUNKTIONSANSATZ GESCHÄTZT.

Bestimmung des Produktionspotenzials kommt demnach die gemeinsame EU-Methode (EU-CAM) zur Anwendung. Die EU-CAM wurde in der EU-Arbeitsgruppe „Output Gap Working Group“ (OGWG) des Wirtschaftspolitischen Ausschusses, in der die Europäische Kommission und alle EU-Mitgliedstaaten vertreten sind, für die europäische Schuldenregel konzipiert. Es handelt sich um eine datenorientierte Methode, die in der OGWG kontinuierlich überprüft und weiterentwickelt sowie mit Expertinnen und Experten aus der Wissenschaft und von internationalen Organisationen (zum Beispiel OECD, IWF) diskutiert wird.

DIE DISKUSSION UM DIE METHODE DER KONJUNKTURBEREINIGUNG

Besondere Aufmerksamkeit erhalten in der EU-Arbeitsgruppe auch die in der Fachöffentlichkeit teilweise kritisch diskutierten Eigenschaften der EU-CAM-Schätzmethode, insbesondere bei tiefen Wirtschaftseinbrüchen (wie das Ausmaß der Revisionsanfälligkeit oder mögliche übermäßige Prozyklizität). Einige der Kritikpunkte an der ge-

IN KÜRZE

Für die Bestimmung des Produktionspotenzials wird die gemeinsame EU-Methode (EU-CAM) genutzt.

2019

hat das IfW Kiel im Auftrag des BMWK die Eigenschaften der Potenzialschätzung untersucht.



DIE ERGEBNISSE DER POTENZIALSCHÄTZUNG UNTERLIEGEN REVISIONEN.

meinsamen EU-Methode sowie einige Gedanken zu den Herausforderungen bei der Ermittlung des Produktionspotenzials in Krisenzeiten hatten wir bereits zu Anfang der Corona-Pandemie zusammengefasst (siehe Quelle 2).

Die Qualität der Potenzialschätzungen kann grundsätzlich nur schwer abschließend beurteilt werden, da das Produktionspotenzial auch im Nachhinein, anders als beispielsweise das Bruttoinlandsprodukt, nicht beobachtbar ist. Ein Gutachten des Kiel Instituts für Weltwirtschaft (IfW Kiel) im Auftrag des BMWK aus dem Jahr 2019 hat die Eigenschaften der Potenzialschätzung gemäß EU-CAM für ausgewählte EU-Mitgliedstaaten anhand von Daten der EU-Kommission systematisch beleuchtet (siehe Quelle 3).

Festzuhalten ist aus dem Kieler Gutachten, dass die nach gemeinsamer EU-Methode geschätzten Entwicklungen des Produktionspotenzials und Produktionslücken zwar zum Teil erheblichen Revisionen unterliegen, aber hierbei im Vergleich mit den entsprechenden Verfahren anderer Institutionen insgesamt eher gut abschneiden. Überlegene Alternativen scheinen sich nicht zwingend anzubieten. Die für Deutschland bestimmten Revisionen des Potenzialpfades fallen in dem Gutachten insgesamt moderat aus. Die geschätzten Produktionslücken im Projektionszeitraum für Deutschland wurden im Durchschnitt nachträglich leicht nach oben, das heißt in Richtung stärkerer Auslastung der Produktionskapazitäten, revidiert. Hauptursache waren hierbei Prognoseanpassungen der Projektionen der wirtschaftlichen Entwicklung in der kurzen Frist.

Eine übermäßige Prozyklizität der Potenzialschätzung könnte sich darin manifestieren, dass Revisionen im Nachhinein zeigen, dass die →

IN KÜRZE

Die Revisionen der nach der EU-Methode geschätzten Entwicklungen des Potenzialpfades fallen für Deutschland insgesamt moderat aus.

Schätzungen der Entwicklung des Produktionspotenzials zu stark auf die prognostizierte tatsächliche Wirtschaftsentwicklung reagiert haben. Eine höhere „Trägheit“ bei der Schätzung des Produktionspotenzials könnte hier möglicherweise Abhilfe schaffen.

In jüngerer Vergangenheit wurden von verschiedenen Seiten Überlegungen zu grundlegenden konzeptionellen Weiterentwicklungen der Potenzialschätzung angestellt. Diese zielen beispielsweise darauf ab, die Klimatransformation im Rahmen des Produktionsfunktionsansatzes der gemeinsamen EU-Methode explizit zu modellieren (siehe Quelle 4).

EIN MEHRSTUFIGER BETEILIGUNGS- PROZESS MIT WISSENSCHAFTLICHER UNTERSTÜTZUNG

Im Koalitionsvertrag zur 20. Legislaturperiode wurde vereinbart, dass die Konjunkturbereinigung in der nationalen Schuldenregel, unter anderem basierend auf den Erkenntnissen aus systemischen Krisen, evaluiert und nach den sich daraus ergebenden Bedarfen entsprechend angepasst wird, ohne die grundgesetzlichen Vorgaben der Schuldenregel zu ändern. Die Bestimmung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotenzials (und der Produktionslücke) ist ein wesentlicher Bestandteil der Konjunkturbereinigung. Weitere Bausteine sind zum Beispiel die Ermittlung der Budget-Semielastizität und die Handhabung im Haushaltsvollzug.

Das BMWK führt die Evaluierung der Bestimmung des Produktionspotenzials durch. Als ein wichtiger Bestandteil der Evaluierung hat das BMWK mit wissenschaftlicher Unterstützung des IfW Kiel einen Beteiligungsprozess von interessierten Kreisen aus Politik und Wissenschaft aufgesetzt. Der Beteiligungsprozess soll sicherstellen, dass vielfältige, wissenschaftlich fundierte Vorschläge zur Bestimmung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotenzials berücksichtigt werden können und dass möglichst breite und tiefgehende relevante Erkenntnisse aus der Wissenschaft in die Evaluierung einfließen können.

PLANBARKEIT UND STETIGKEIT DER FISKAL- POLITIK HABEN EINE HOHE BEDEUTUNG.

AM

5.7. 2022

startete der Beteiligungsprozess mit einer digitalen Auftaktkonferenz.

Der Beteiligungsprozess ist mit der digitalen Auftaktkonferenz „Quo vadis, Potenzialschätzung?“ am 5. Juli 2022 offiziell gestartet. Mit einem hochkarätig besetzten Online-Panel und etwa 70 Teilnehmenden wurde der Rahmen beleuchtet, in dem sich potenzielle Anpassungen bei der Bestimmung des Produktionspotenzials und auch jenseits der Potenzialschätzung bewegen könnten.

EINIGKEIT UND AUCH DISSENS BEI DER AUFTAKTKONFERENZ

Weitgehende Einigkeit herrschte darüber, dass Planbarkeit und Stetigkeit der Fiskalpolitik eine hohe Bedeutung zukommen. Deshalb sei es sehr wichtig, das Ausmaß der Revisionsanfälligkeit zu reduzieren. Zur Erreichung dieses Ziels wurde in der Diskussion eine trägere Schätzung des Produktionspotenzials vorgeschlagen; ein Vorschlag der Deutschen Bundesbank zur Einführung eines Korrekturterms jenseits der Potenzialschätzung könnte ebenfalls in diese Richtung wirken (siehe Quelle 5). Von mehreren Seiten wurde betont, dass Reformvorschläge der Symmetrieanforderung des Grundgesetzes entsprechen müssten und eine hohe Transparenz bei der Methode wichtig sei.

Vereinzelt wurde kritisiert, dass die Berechnung des Produktionspotenzials gesetzlich noch nicht ausreichend bestimmt geregelt sei. Der Umgang mit den demografischen Entwicklungen und Migrationsbewegungen im Rahmen der Potenzialschätzung verdient einigen Teilnehmenden zufolge noch größere Aufmerksamkeit. Ausgiebig und teils kontrovers wurde die mögliche (stärkere) Berücksichtigung von Strukturreformen besprochen. Dabei standen solche Strukturreformen im Mittelpunkt, die plausiblerweise potenzialwirksam sind und Wirkung über den Zeitraum der kurzen Frist hinaus entfalten könnten. Diese gehen bereits nach jetzigem Verfahren in die Projektionen der kurzen Frist ein und fließen dadurch auch indirekt in die

IN KÜRZE

Mit dem Beteiligungsprozess sollen vielfältige, wissenschaftlich fundierte Vorschläge und Erkenntnisse in die Evaluierung einfließen.

VORSCHLÄGE WERDEN AUF EINEM WISSENSCHAFTLICHEN WORKSHOP IM AUGUST DISKUTIERT.

ZUM NACHLESEN

- 1) „The production function methodology for calculating potential growth rates & output gaps“ (Economic Papers Nr. 535, 2014, englischsprachig):
▶ www.t1p.de/production-function
- 2) „Mut zur Lücke? Bestimmung der wirtschaftlichen Kapazitätsauslastung als Grundlage der Haushaltspolitik – eine technische Herausforderung vor allem in Krisenzeiten“ (Schlaglichter 07-2020, 2020):
▶ www.bmwk.de/mut-zur-luecke.html
- 3) „Potenzialschätzung und Produktionslücken – Analyse von Revisionen und Zyklizität“ (Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik Nr. 19, 2019):
▶ www.t1p.de/schaetzung-von-potenzial
- 4) „Von der Pandemie zur Energiekrise – Wirtschaft und Politik im Dauerstress. Kapitel 5 – Effekte der Dekarbonisierung auf das Produktionspotenzial“ (144. Gutachten der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, 2022):
▶ www.t1p.de/pandemie-energiekrise
- 5) „Die Schuldenbremse des Bundes: Möglichkeiten einer stabilitätsorientierten Weiterentwicklung“ (Bundesbank Monatsbericht April 2022, 2022):
▶ www.t1p.de/weiterentwicklung-schuldenbremse
- 6) BMWK-Internetauftritt zum Beteiligungsprozess zur Potenzialschätzung, inkl. Call for Proposals:
▶ www.bmwk.de/produktionspotenzial

Bestimmung des Produktionspotenzials ein. An konkreten Beispielen, wie den Hartz-Reformen oder auch dem Ausbau der Kinderbetreuungsmöglichkeiten, wurden unter anderem die grundsätzliche Notwendigkeit einer (stärkeren) Berücksichtigung von Strukturreformen und ihrer konkreten Auswahl sowie die Herausforderungen bei der praktischen Umsetzung und der (ex ante) Quantifizierung der damit verbundenen möglichen Effekte ausgiebig beleuchtet.

Im Rahmen der Auftaktkonferenz konnte zur möglichen (stärkeren) Berücksichtigung von Strukturreformen, wie auch zu weiteren Aspekten der Bestimmung des Produktionspotenzials, noch kein abschließender Konsens erzielt werden.

Als nächster Schritt des Beteiligungsprozesses wird in der zweiten Augushälfte ein technischer Workshop stattfinden, bei dem konkrete Vorschläge zur Potenzialschätzung beziehungsweise für Anpassungen der derzeitigen Methode präsentiert und diskutiert werden sollen. Nähere Informationen, auch zur Einreichungsfrist, finden sich in dem entsprechenden Call for Proposals, der auf der BMWK-Internetseite zum Beteiligungsprozess veröffentlicht ist (siehe Quelle 6).

WIE GEHT ES MIT DER POTENZIALSCHÄTZUNG AUF NATIONALER EBENE WEITER?

In einem weiteren Schritt sollen im kommenden Herbst in einem wissenschaftlichen Gutachten ökonomisch fundierte Vorschläge zur Potenzialschätzung auf der Basis einer einheitlichen Datengrundlage und objektiver Kriterien analysiert werden. Teilnehmende des technischen Workshops und andere Expertinnen und Experten haben die Möglichkeit, im Nachgang des Workshops operationalisierte und möglichst quantifizierte Vorschläge zur Potenzialschätzung zur Begutachtung einzureichen. Erste Informationen dazu sind ebenfalls im Call for Proposals enthalten. Nähere Details werden beim Workshop bekannt gegeben und anschließend auch auf der BMWK-Internetseite veröffentlicht.

Die Ergebnisse des Gutachtens werden noch für dieses Jahr erwartet und bilden einen zentralen Baustein der Evaluierung, sodass am Ende des Evaluierungsprozesses eine Antwort gegeben werden kann auf die Frage: „Quo vadis, Potenzialschätzung?“

IN KÜRZE

Das BMWK lädt in einem Call for Proposals dazu ein, konkrete Vorschläge zur Potenzialschätzung einzureichen.

KONTAKT

DR. ALFRED GARLOFF, DR. THOMAS KNAUS &
DR. MARTIN WEISSENBERGER
Referat: Wachstum, Demografie, Statistik

schlaglichter@bmwk.bund.de