ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Kremer, Jana; Kuckuck, Jan; Wendorff, Karsten

Article

Konjunkturbereinigung in der Schuldenbremse reformieren: Revisionen erst zeitverzögert einrechnen

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Kremer, Jana; Kuckuck, Jan; Wendorff, Karsten (2022) : Konjunkturbereinigung in der Schuldenbremse reformieren: Revisionen erst zeitverzögert einrechnen, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 102, Iss. 11, pp. 830-833, https://doi.org/10.1007/s10273-022-3324-z

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/267119

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

DOI: 10.1007/s10273-022-3324-z

Wirtschaftsdienst, 2022, 102(11), 830-833

JEL: E62, H61, H68

Jana Kremer, Jan Kuckuck, Karsten Wendorff*

Konjunkturbereinigung in der Schuldenbremse reformieren: Revisionen erst zeitverzögert einrechnen

Die Schuldenbremse erlaubt den staatlichen Haushalten, über den Konjunkturzyklus zu atmen. Dies soll die Haushaltspolitik verstetigen und die gesamtwirtschaftliche Entwicklung über die automatischen Stabilisatoren im Steuer- und Sozialsystem glätten. Zu bedenken ist dabei, dass es um eine konjunkturgerechte Finanzpolitik in wirtschaftlich relativ „normalen Zeiten" geht. In Notlagen erlaubt die Schuldenbremse, zusätzliche Kredite aufzunehmen. Der Beitrag der Schuldenbremse zur Krisenbewältigung liegt darin, solide Staatsfinanzen abzusichern und so auch finanziellen Spielraum für Notsituationen zu schaffen.

In der Praxis ist es nicht einfach, die automatischen Stabilisatoren von anderen Budgetschwankungen zu unterscheiden. Dazu müssen die konjunkturelle Lage und die Konjunktureinflüsse auf die staatlichen Budgets geschätzt werden. Die Schwierigkeiten dabei zeigen etwa die vielfältigen Verfahren zur Konjunkturbereinigung, die Bund und Länder für ihre Schuldenbremsen verwenden. Diese Verfahren haben jeweils ihre eigenen Stärken und Schwächen (Deutsche Bundesbank, 2017).

© Der/die Autor:in 2022. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

* Der Beitrag gibt die persönliche Meinung der Autor:innen wieder und reflektiert nicht unbedingt die Position der Deutschen Bundesbank oder des Eurosystems.

Dr. Jana Kremer leitet die Hauptgruppe „Öffentliche Finanzen in Deutschland" in der Deutschen Bundesbank.

Dr. Jan Kuckuck ist Referent der Hauptgruppe „Öffentliche Finanzen in Deutschland" in der Deutschen Bundesbank.

Karsten Wendorff ist Leiter der Abteilung „Öffentliche Finanzen" in der Deutschen Bundesbank.

Der Bund leitet die konjunkturellen Schwankungen in seinem Haushalt aus einer gesamtwirtschaftlichen Produktionslücke und einer konstanten Budgetsemielastizität ab. Der Konjunktureinfluss auf das Budget (die Konjunkturkomponente) ist dadurch proportional zur Produktionslücke. Das Kernstück der Konjunkturbereinigung bildet folglich die Schätzung des Produktionspotenzials. Dazu lehnt sich der Bund eng an das EU-Verfahren an. Die Eigenschaften des EU-Verfahrens beleuchten z. B. Ademmer et al. (2019), einen breiteren Überblick über Potenzialverfahren geben Anderton et al. (2014). Auch hier gilt: Die Potenzialverfahren haben unterschiedliche Vor- und Nachteile. Beispielsweise sind manche sehr komplex, können dafür aber Strukturreformen besser evaluieren.

Potenzialschätzung für Konjunkturbereinigung mit besonderen Anforderungen

Nicht jedes Potenzialverfahren eignet sich zur Konjunkturbereinigung in einer Schuldenregel, sondern es sollte spezielle Anforderungen erfüllen. *Erstens* gibt das Grundgesetz vor, dass Konjunkturschwankungen symmetrisch zu berücksichtigen sind. Die Symmetrie der Konjunkturbereinigung in der Schuldenbremse ist elementar. Andernfalls könnten chronische konjunkturbedingte Kredite die Schuldenbremse aushebeln. Im Idealfall liefert das Potenzialverfahren daher symmetrische Produktionslücken. Selbst bei einem methodisch symmetrischen Verfahren kann es in der Praxis aber zu Verzerrungen kommen; das heißt, konjunkturelle Überschüsse und konjunkturelle Defizite gleichen sich nicht aus. Dies spricht dafür, über die konjunkturbedingten Überschüsse und Defizite Buch zu führen (Konjunktur-Kontrollkonto). Kommt es im Zeitverlauf zu größeren Abweichungen in die eine oder andere Richtung, könnte dies in der Folgezeit korrigiert werden: Konkret könnten konjunkturbedingte Schulden, die eine bestimmte Schwelle überschreiten, über einen Tilgungsplan wieder abgebaut werden. Umgekehrt könnten konjunkturelle Guthaben oberhalb einer entsprechenden Schwelle in eine Rücklage umgebucht werden, über die die Haushaltsgesetzgebung dann im weiteren Verlauf verfügen kann.

Zweitens müssen Fiskalregeln transparent und nachvollziehbar sein. Idealerweise sollte dafür das Potenzialverfahren stabile Ergebnisse liefern, ohne dass die Modellierung oder die Schätzparameter häufig angepasst werden müssen. Eine gewisse Komplexität erscheint nicht per se problematisch. Allerdings sollten Verfahren und Ergeb-

nisse öffentlich gut dokumentiert und nachprüfbar sein. Dies erleichtert eine Kontrolle durch Parlament und Öffentlichkeit, was für die Glaubwürdigkeit einer Schuldenregel besonders wichtig ist.

Eine spezielle Herausforderung ergibt sich für die gesamtstaatliche Haushaltsüberwachung, wenn die nationalen Schätzverfahren vom EU-Verfahren abweichen. Denn dann könnten die EU-Regeln verletzt werden, obwohl die nationale Schuldenbremse eingehalten ist. Je stärker sich die nationalen von den EU-Vorgaben unterscheiden, desto wichtiger ist die Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat. Kommt er zu dem Schluss, dass die Finanzpolitik von Bund und Ländern nicht mit den EU-Vorgaben vereinbar ist, sollte er den Anpassungsbedarf fundiert erläutern.

Sprunghafte Finanzpolitik

Eine wesentliche Herausforderung für die Schuldenbremse besteht bei allen gängigen Potenzialschätzverfahren: Revisionen des Potenzialpfads sind üblich und können zu einer sprunghaften Finanzpolitik führen. Sie sind nach unserer Auffassung kein technisches Problem einzelner Verfahren. Vielmehr ist es nötig, nach überraschenden Ereignissen die wirtschaftlichen Perspektiven zu überprüfen und bedarfsweise auch die Potenzialschätzung zu korrigieren. Die Politik steht dann vor Herausforderungen, wenn der Potenzialpfad zurückgenommen wird. Denn dann wird die konjunkturbereinigte Steuerentwicklung zumeist ebenfalls nach unten revidiert. Das heißt, die strukturelle Haushaltslage ist schlechter als gedacht und der nachhaltige Finanzspielraum kleiner. Dies ist per se kein Problem der Konjunkturbereinigung. Es kann aber zu einer erratischeren Finanzpolitik führen, wenn die Anpassung an einen niedrigen Potenzialpfad rasch erfolgen muss. Dies ist in der gegenwärtigen Ausgestaltung der Schuldenbremse der Fall: Soweit die bisherigen Planungen gemäß der Neueinschätzung die Regelgrenze der Schuldenbremse verletzen, ist die Finanzpolitik im nächsten Haushaltsplan anzupassen.

Aber selbst mit einem – hypothetischen – revisionsfreien Potenzialschätzverfahren dürften sich Revisionen der strukturellen Haushaltslage kaum vermeiden lassen. Denn der Zusammenhang zwischen dem Steueraufkommen und der makroökonomischen Entwicklung ist nicht immer stabil. Dies liegt insbesondere an den gewinnabhängigen Steuern. So folgen etwa Anpassungen von Steuervorauszahlungen den maßgeblichen gesamtwirtschaftlichen Größen sehr unterschiedlich und variieren im Zeitverlauf. Daher klassifiziert eine potenzialorientierte Konjunkturbereinigung die Ausschläge der Gewinnsteuern teils als strukturell. Positive temporäre Ausschläge erweitern dann strukturelle Kreditspielräume, negative Ausschläge verringern sie. Der Haushaltskurs droht damit unstetig und potenziell prozyklisch zu werden.

Tabelle 1

Anteil der Schätzrevision in der Fehlerkomponente in der Haushalts- und Finanzplanung

Planungsstand	Schätzung für Jahr t vom ...	Um Konjunktureffekte und Rechtsänderungen bereinigte Steuern ...	Fehlerkomponente (in %)
Finanzplanung t-3	... Mai t-3	... gegenüber Mai t-4	25
Finanzplanung t-2	... Mai t-2	... gegenüber Mai t-3	50
Finanzplanung t-1	... Mai t-1	... gegenüber Mai t-2	75
Haushaltsplan	... Nov. t-1	... gegenüber Mai t-1	100

Quelle: eigene Darstellung.

Sicherheitsabstände können Finanzpolitik verstetigen

Durch geeignete Vorkehrungen lässt sich die Wahrscheinlichkeit verringern, dass die Finanzpolitik erratisch auf Revisionen des Produktionspotenzials oder der strukturellen Steuereinnahmen reagieren muss. Eine Möglichkeit ist, einen Sicherheitsabstand zur Regelgrenze der Schuldenbremse einzuplanen. Im besten Fall wird er aufgebaut, wenn sich die strukturelle Haushaltslage unerwartet gut darstellt. Bei strukturellen Rückschlägen wird er dann gezielt verringert, um die nötige Korrektur der Finanzpolitik zu strecken. Ein solcher Sicherheitsabstand bedeutet, dass die Haushalte die Obergrenze der Schuldenbremse im Durchschnitt nicht ausschöpfen. Die Haushaltspolitik ist also ambitionierter als mit der Bremse angelegt. Im Folgenden schlagen wir eine andere Variante vor, bei der dies nicht nötig ist; diese setzt an den Konjunkturkomponenten an, die im Rahmen der Schuldenbremse berücksichtigt werden (Deutsche Bundesbank, 2022, 55f.).

Vorschlag: Revisionen zeitlich gestreckt in Planungen berücksichtigen

Im Kern sieht der Vorschlag vor, die aktuelle Konjunkturbereinigung um eine Fehlerkomponente zu ergänzen. Diese Fehlerkomponente verstetigt die konjunkturbereinigten Niveaus der Steuereinnahmen, die in den Haushalts- und Finanzplanungen veranschlagt werden. Dadurch muss sich die Finanzpolitik nur schrittweise an eine negative Steuerüberraschung anpassen. Umgekehrt dürfen positive Steuerüberraschungen nicht sofort verplant werden. Da die Steuern erfahrungsgemäß der wesentliche Grund für ungeplante Revisionen der strukturellen Haushaltslage des Bundes sind, lassen sich mit der Fehlerkomponente sprunghafte Haushaltsanpassungen deutlich begrenzen.

Konkret besteht die neue Konjunkturkomponente für ein Haushaltsjahr aus zwei Teilen: Der erste Teil ist die bisherige Konjunkturkomponente; sie spiegelt die Konjunktureinschätzung zum aktuellen Zeitpunkt wider. Der zweite

Tabelle 2
Beispiel für die Konjunkturbereinigung des Bundes im Reformvorschlag (2021)

	Schätzungen für 2021 aus …				
in Mrd. Euro	2017 Mai	2018 Mai	2019 Mai	2020 Sep.[1]	2020 Nov.
Konjunkturkomponente	0,0	4,2	-0,7	-25,3	-22,7
reguläre Konjunkturkomponente[2]	0,0	1,5	-0,1	-14,0	-12,8
(i) Fehlerkomponente ((i)=(a)+(b))	.	2,7	-0,6	-11,3	-9,9
(a) aus neuem Fehler (Anteil von (ii))	.	2,7	-3,3	-10,6	1,4
(b) aus früherem Fehler ((i) aus Vorjahr)	.	.	2,7	-0,6	-11,3
Nachrichtlich: Berechnung der Steuerrevision für Fehlerkomponente					
Steuereinnahmen für 2021	353,0	354,7	340,0	295,2	296,9
reguläre Konjunkturkomponente[3]	0,0	0,9	-0,1	-8,0	-7,3
Rechtsänderungen gegenüber Mai 2017	.	-9,9	-17,0	-39,7	-40,0
(ii) Revision bereinigter Steuern gegenüber Vorplanung ((ii) = (iii) – (iv) – (v)):		10,7	-6,6	-14,2	1,4
(iii) Steuern	.	1,7	-14,7	-44,8	1,7
(iv) Konjunktur	.	0,9	-1,0	-7,9	0,6
(v) Rechtsänderungen	.	-9,9	-7,1	-22,7	-0,3

[1] Schätzung der Produktionslücke sowie der Steuern hier gemäß der coronabedingten außerplanmäßigen Interimsprojektionen vom September 2020. [2] Entspricht der Konjunkturkomponente des Bundeshaushalts, wie sie in der Planungsphase verwendet wurde. [3] Entspricht in etwa der Konjunkturkomponente der Steuereinnahmen des Bundes: Bei einer Produktionslücke von 1 % ist eine zyklische Komponente der Steuern mit 1,37 % des Steueraufkommens veranschlagt. Dies entspricht in etwa der Elastizität aus der Budgetsemielastizität von 0,203 für die Konjunkturbereinigung des Bundes.

Quelle: BMF, BMWK und eigene Berechnungen.

Teil der neuen Konjunkturkomponente ist die Fehlerkomponente. In sie gehen Revisionen der um Konjunktureffekte und Rechtsänderungen bereinigte Steuern abgestuft ein: Je näher die Revision am betroffenen Haushaltsjahr liegt, desto stärker wird sie in der Fehlerkomponente berücksichtigt. Dies verdeutlicht Tabelle 1: Die Revision geht vollständig ein (zu 100 %), wenn sie unmittelbar vor Verabschiedung des betreffenden Haushalts auftritt (in der Regel Ende t-1). Revisionen früherer Planungsstände gehen nur mit kleineren Anteilen ein; denn die Finanzpolitik hat noch mehr Zeit, sich hieran anzupassen.

In der Abrechnung des Haushalts werden sämtliche Abweichungen von den im Haushaltsplan veranschlagten Steuern, die nicht auf Steuerrechtsänderungen beruhen, als konjunkturell gewertet. Die realisierte strukturelle Nettokreditaufnahme bleibt von diesbezüglichen Überraschungen im Vollzug also unberührt. Dies entspricht dem Bundesverfahren für die Konsolidierungshilfeländer.

Tabelle 2 zeigt beispielhaft die Konjunkturkomponenten gemäß Reformvorschlag für das Haushaltsjahr 2021. Die mittelfristige Finanzplanung aus dem Jahr 2017 enthielt erstmals eine Planung für 2021. Somit startet die Berechnung im Mai 2017. Im Planungsprozess des Haushalts 2021 wurden die bereinigten Steuern deutlich nach unten revidiert. Diese Abwärtsrevisionen fängt die Fehlerkomponente anteilig auf. Die zulässige konjunkturelle Verschuldung fällt damit deutlich größer aus. Hierdurch kann sich Finanzpolitik zeitlich gestreckt an die abwärtsrevidierten bereinigten Steuereinnahmen anpassen.

Reformvorschlag verringert sprunghafte Haushaltsanpassungen

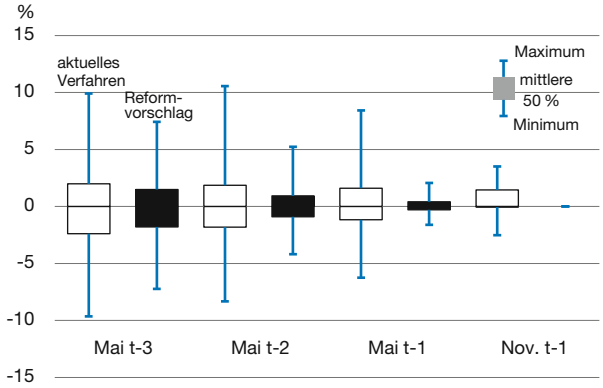
Der Reformvorschlag unterstützt eine stetige Haushaltsplanung und -politik deutlich stärker als das aktuelle Konjunkturbereinigungsverfahren (vgl. Abbildung 1). Die Box-Plots zeigen rückblickend und stilisiert die Verteilungen der Echtzeit-Revisionen in den Planungen für die Haushaltsjahre 2002 bis 2022. Abgebildet ist, wie sich die einplanbaren bereinigten Steuerniveaus für die Haushaltsjahre in diesen Planungen von Schätzzeitpunkt zu Schätzzeitpunkt ändern. Die kleineren Boxen für den Reformvorschlag bedeuten, dass die Revisionen hierfür geringer sind. Besonders schwierig für eine stetige Finanzpolitik sind die recht kurzfristigen Revisionen für den Haushaltsplan (in der Regel zwischen November t–1 und Mai t-1). Im Reformvorschlag sind solche Revisionen definitionsgemäß ausgeschlossen. Als Folge der geringeren Revisionen generiert der Reformvorschlag mehr konjunkturbedingte Schulden und Überschüsse. Simulationen mit Vergangenheitsdaten zeigen, dass die Symmetrie der Konjunkturkomponenten aber ähnlich gut gegeben ist wie beim aktuellen Verfahren (Deutsche Bundesbank, 2022, 61). Gleichwohl empfiehlt es sich auch beim Reformverfahren, die Symmetrie über ein Konjunktur-Kontrollkonto zu überwachen.

Reformvorschlag unterstützt antizyklische Haushaltsausrichtung

Das Konjunkturbereinigungsverfahren des Bundes wird häufig dafür kritisiert, dass Revisionen des Produktionspotenzials eine konjunkturgerechte Finanzpolitik behindern. Dies ist etwa dann der Fall, wenn der Potenzialpfad systematisch im Abschwung nach unten und im Aufschwung nach oben revidiert wird. Für die Finanzpolitik können aber nicht nur Potenzialrevisionen problematisch sein. Auch die davon unabhängigen, teils erheblichen Steuerrevisionen können eine konjunkturgerechte Finanzpolitik erheblich beeinträchtigen. Studien wie von Büttner und Kauder (2015) deuten da-

Abbildung 1

Revision der bereinigten Steuern in der Haushaltsplanung

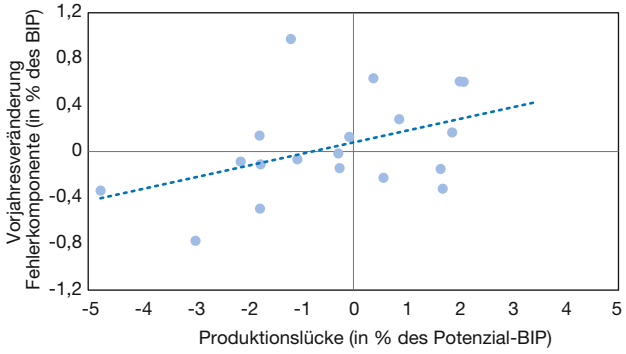


Die Verteilung umfasst die Haushaltsplanungen für die Haushaltsjahre 2002 bis 2022. Revisionen sind erfasst als prozentuale Abweichung der konjunkturbereinigten Steuern (ohne Steuerrechtsänderungen) von der Vergleichsschätzung. Der rechte Box-Plot zeigt die Verteilungen der Revisionen von November t-1 gegenüber Mai t-1. Die übrigen Box-Plots beziehen sich auf die Revision gegenüber dem Mai des jeweiligen Vorjahrs.

Quelle: BMF, BMWK und eigene Berechnungen.

Abbildung 2

Konjunkturlage und Veränderung der Fehlerkomponente



Die Abbildung umfasst die Veränderung der Fehlerkomponente gegenüber dem Vorjahr bei Haushaltsabschluss für die Haushaltsjahre 2003 bis 2021. Die Produktionslücke entspricht der aktuellen Schätzung des BMWK vom 12. Oktober 2022.

Quelle: BMF, BMWK und eigene Berechnungen.

rauf hin, dass Steuerschätzungen in Deutschland über einen längeren Zeitraum unverzerrt sind. Das Reformverfahren hat gegenüber dem aktuellen Verfahren den Vorteil, dass es durch symmetrische Schätzfehler tendenziell hindurchschaut. Zudem erlaubt es, finanzpolitische Anpassungen an einen geänderten Steuertrend zeitlich zu strecken. Beides sollte eine konjunkturgerechte Haushaltspolitik erleichtern.

Abbildung 2 verdeutlicht, dass die ergänzende Fehlerkomponente eine Konjunkturstabilisierung unterstützt. Der Scatterplot setzt die Veränderungen der Fehlerkomponenten in der Haushaltsabrechnung (Y-Achse) in Bezug zur Konjunkturlage aus heutiger Sicht (X-Achse). In einzelnen Jahren zeigen sich prozyklische Entwicklungen der Fehlerkomponente (im Scatterplot die Quadranten oben links und unten rechts). In der Gesamtschau ist der Zusammenhang aber antizyklisch (Korrelation visualisiert mit der gestrichelten Linie). Dies bedeutet, dass die Fehlerkomponente den Verschuldungsspielraum im Aufschwung verengt und ihn im Abschwung ausweitet. Damit unterstützt sie eine antizyklische Entwicklung des Finanzierungssaldos. Simulationen für einen stilisierten Finanzierungssaldo mit der aktuellen Konjunkturbereinigung im Vergleich zum Reformvorschlag finden sich in Bundesbank (2022, 62 ff.). Sie deuten darauf hin, dass sich im Reformvorschlag die Verschuldungsmöglichkeit stärker antizyklisch entwickelt und er eine antizyklische Haushaltsausrichtung eher ermöglicht.

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, IfW.

Anderton, R., T. Aranki, A. Dieppe, C. Elding, S. Haroutunian, P. Jacquinot, V. Jarvis, V. Labhrad, D. Rusinova, und B. Szörfi (2014), Potential Output from a Euro Area Perspective, *ECB Occasional Paper Series*, 156, November.

Büttner, T. und B. Kauder (2015), Political biases despite external expert participation? An empirical analysis of tax revenue forecasts in Germany, *Public Choice*, 164, 287-307.

Deutsche Bundesbank (2022), Die Schuldenbremse des Bundes: Möglichkeiten einer stabilitätsorientierten Weiterentwicklung, *Monatsbericht*, April, 53-70.

Deutsche Bundesbank (2017), Zur Konjunkturbereinigung der Länder im Rahmen der Schuldenbremse, *Monatsbericht*, März, 35-58.

Title: *Reforming Cyclical Adjustment in the Debt Brake: Respond to Revised Assessments with a Delay*

Abstract: *In this article, we point out requirements for potential output estimates used for cyclical adjustment in the German debt brake. Further, we propose supplementing the cyclical component in the debt break with an error term – regardless of the specific potential output estimation approach. The error term provides fiscal policy more time to adjust to potential output revisions and tax revenue forecast errors. Simulations based on past data show that the error term reduces erratic budgetary adjustments and strengthens automatic stabilisers.*