

Mit der verstärkten Haushaltsüberwachung auf europäischer Ebene wird die Bestimmung der zugrundeliegenden Produktionslücke und des Produktionspotentials gemäß der gemeinsamen EU-Methode teilweise kontrovers diskutiert und weiterentwickelt. Dies insbesondere deswegen, weil sie mittelbaren Einfluss auf die Verschuldungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten hat. Einerseits wird die Einführung einer gemeinsamen EU-Methode als Fortschritt angesehen. Sie wird von den EU-Mitgliedstaaten mitgetragen und gemeinsam weiterentwickelt. Andererseits beurteilen einige die Methode insbesondere in Krisenzeiten als unbefriedigend und nicht intuitiv. Sie führe möglicherweise dazu, dass in der Rezession Haushaltsspielräume zu sehr eingeschränkt werden. Im Nachgang zur weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise sowie der darauf folgenden Eurokrise gab es eine kritische mediale Debatte dazu unter einigen Ökonomen, die zuletzt in Zeiten von Corona wieder auflebt. Der folgende Beitrag beleuchtet die Entstehung der Methodik und diskutiert die bestehende Kritik.

RATIONAL DER METHODE

Um wirtschaftspolitische Maßnahmen in der aktuellen Situation wie auch in wirtschaftlich ruhigeren Zeiten sinnvoll an die jeweilige Situation anpassen zu können, bedarf es eines Maßes für den Grad der

Unter- oder Überauslastung der Wirtschaft. Dazu benötigen Entscheidungsträger und Institutionen einen Anhaltspunkt dafür, an welcher Stelle des Konjunkturzyklus sich die Volkswirtschaft aktuell befindet. Auch bei der Haushaltsplanung und -überwachung auf nationaler und europäischer Ebene spielt die konjunkturelle Wirtschaftslage eine bedeutende Rolle (siehe Kasten 1).

METHODISCHE HERAUSFORDERUNGEN

Um die Position im Konjunkturzyklus abschätzen zu können, ist es entscheidend, die strukturelle und die konjunkturelle Komponente der Wirtschaftsleistung zu bestimmen. Basis ist hierbei die Annahme, dass jede Volkswirtschaft in einem bestimmten Grundtempo wächst. Dieser so genannte Wachstumstrend ist abhängig von den strukturellen Rahmenbedingungen und wird als Produktionspotenzial einer Volkswirtschaft bezeichnet. Einfach ausgedrückt beschreibt es dasjenige Produktionsniveau einer Volkswirtschaft, das bei „normaler“ Auslastung aller Kapazitäten sowie dem aktuell gegebenen technischen Entwicklungsstand und den strukturellen Rahmenbedingungen erreicht werden kann. Im Gegensatz zur tatsächlichen Wirtschaftsleistung, die üblicherweise über das Bruttoinlandsprodukt (BIP) gemessen wird, ist das Produktionspotenzial nicht beobachtbar und muss geschätzt werden. →

1: BERÜCKSICHTIGUNG DER KONJUNKTUR BEI DER HAUSHALTSÜBERWACHUNG IN EUROPA

Eine haushaltspolitische Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitik innerhalb der EU wurde früh im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP) verankert. Die Grundidee war, übermäßige Defizite und zu hohe Schuldenstände innerhalb der EU zu vermeiden, um wirtschaftliche Stabilität im gemeinsamen Wirtschafts- und Währungsraum sicherzustellen. Neben der Begrenzung des öffentlichen Schuldenstandes auf 60 Prozent in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt (BIP) galt eine nominale Neuverschuldungsgrenze von drei Prozent in Relation zum nominalen BIP (sogenannte Maastricht-Kriterien). Zu Beginn der 2000er Jahre zeigte sich allerdings Reformbedarf: Im Falle eines Abschwungs, wenn Ausgaben etwa für die Arbeitslosenversicherung stiegen oder die Steuereinnahmen zurückgingen (automatische Stabilisatoren) gerieten die Mitgliedstaaten in Gefahr, die nominale Drei-Prozent-Grenze des SWP zu verletzen. Wollten sie dies abwenden, hätten sie – trotz des Abschwungs – Konsolidierungsmaßnahmen ergreifen müssen. Um diese aus wirtschaftspolitischer Sicht schädliche prozyklische Politik zu vermeiden, wurden im Jahr 2005 die europäischen Fiskalregeln reformiert. Ökonomische Rahmenbedingungen sollten bei der Ausrichtung der Fiskalpolitik besser berücksichtigt werden können. Die nominalen Ziele im SWP wurden daher durch strukturelle Größen – also um konjunkturelle Effekte bereinigte Größen – ergänzt. Damit sollte eine Einschätzung ermöglicht werden, ob beispielsweise ein hohes Defizit eines Mitgliedstaates vor allem auf eine schwache konjunkturelle Situation oder aber auf eine strukturelle Schiefelage zurückzuführen ist. Für die Berechnung dieser strukturellen Zielgrößen in der haushaltspolitischen Überwachung, insbesondere des strukturellen Defizits, kommt der Produktionslücke eine Schlüsselrolle zu.

Schwankungen um diesen strukturellen Wachstumstrend werden demgegenüber als konjunkturelle Entwicklungen interpretiert. Sie kommen durch eine vorübergehende Unter- beziehungsweise Überauslastung der Kapazitäten zustande. Unter- oder Überauslastungen entstehen vor allem durch kurzfristige, nachfrageseitig oder angebotsseitig bestimmte „Schocks“ (zum Beispiel Baubooms, Naturkatastrophen oder, wie aktuell, Auflagen und Lieferkettenstörungen in Folge einer Pandemie). Diese Schocks können dazu führen, dass die Wirtschaft besser oder schlechter läuft als es die strukturellen Voraussetzungen erwarten lassen. Die entscheidende Größe zur Messung der konjunkturellen Komponente ist die sogenannte Produktionslücke. Sie ergibt sich aus der Differenz zwischen der tatsächlichen Wirtschaftsleistung (BIP) und dem (geschätzten) strukturellen Produktionspotenzial.

DIE POTENZIALSCHÄTZUNG DIENT DAZU, DIE KONJUNKTURELLE UND DIE STRUKTURELLE KOMPONENTE DER WIRTSCHAFTSENTWICKLUNG ZU TRENNEN.

Liegt die tatsächliche Produktion (BIP) deutlich unter dem Niveau des Produktionspotenzials, wie in der aktuellen Phase des konjunkturellen Abschwungs, so sind die Kapazitäten unterausgelastet. Die Produktionslücke ist dann negativ. Liegt umgekehrt das BIP merklich über dem Produktionspotenzial, werden die Kapazitäten über den Normalzustand hinaus ausgelastet. Man spricht auch von einer positiven Produktionslücke. Abbildung 1 veranschaulicht die Entwicklung des Produktionspotenzials und des Bruttoinlandsprodukts für Deutschland über einen Zeitraum von 2000 bis 2024 basierend auf der aktuellen Frühjahrsprojektion der Bundesregierung. Zu erkennen ist beispielsweise die deutliche Unterauslastung der deutschen Wirtschaft während der Krise 2009 (BIP deutlich unter dem Niveau des Produktionspotenzials, d.h. negative Produktionslücke) und die anschließende Erholung in den Jahren 2010 und 2011 (positive Produktionslücke). Auch die Folgen der Corona-Krise sind deutlich zu erkennen: Im aktuellen Jahr 2020 weist die deutsche Volkswirtschaft eine erhebliche

negative Produktionslücke, d.h. eine starke Unterauslastung, auf. Für die folgenden Jahre wird wieder eine langsame Erholung erwartet, also ein Schließen der Produktionslücke.

GEMEINSAMES SCHÄTZVERFAHREN INNERHALB DER EU

Die Schätzungen des Produktionspotenzials und der Produktionslücke erfolgt anhand ökonomisch-statistischer Modelle. Im Rahmen der gemeinsamen haushaltspolitischen Überwachung innerhalb der EU einigten sich vor 18 Jahren die EU-Mitgliedstaaten auf ein gemeinsames Schätzverfahren – die sogenannte gemeinsame EU-Methode („Commonly Agreed Method, CAM“). Grundlage dieser Methode ist eine sogenannte Produktionsfunktion (siehe Kasten 2). Sie unterstellt, dass die Wirtschaftsleistung einer Volkswirtschaft von dem gesamtwirtschaftlichen Arbeits- und Kapitaleinsatz sowie der Produktivität abhängt. Der Ansatz soll ein angemessenes Gleichgewicht zwischen ökonomischer Analyse, der im politischen Prozess notwendigen Transparenz und der Möglichkeit der Gleichbehandlung der Mitgliedsstaaten sicherstellen. →

2: WAS IST DER PRODUKTIONSFUNKTIONSANSATZ DER GEMEINSAMEN EU-METHODE?

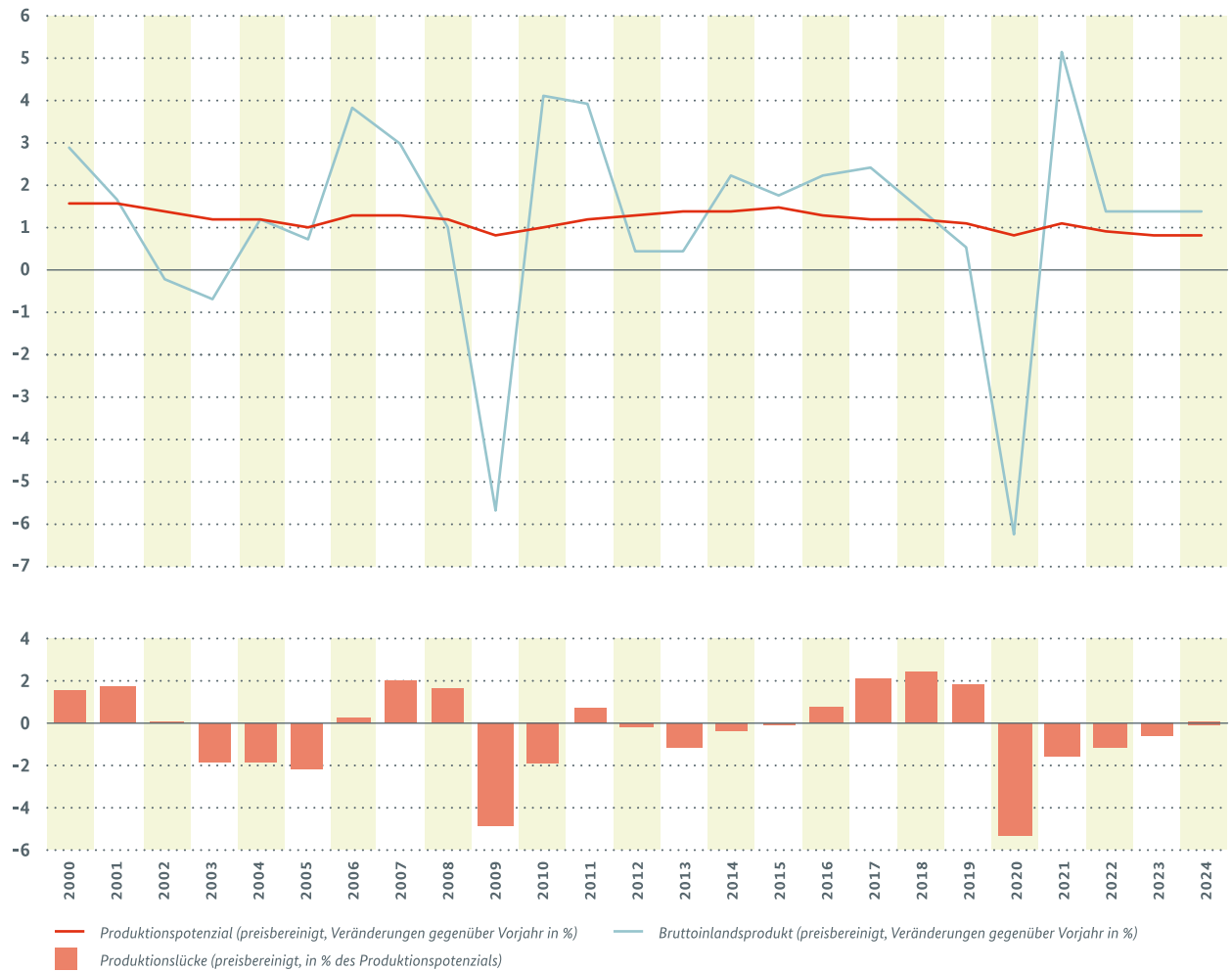
Bei der Potenzialschätzung nach dem Produktionsfunktionsansatz der gemeinsamen EU-Methode wird angenommen, dass sich der gesamtwirtschaftliche Output mittels einer sogenannten Cobb-Douglas-Produktionsfunktion darstellen lässt. Diese Funktion beschreibt, wie sich das BIP (Y) aus den Produktionsfaktoren Arbeit (L) und Kapital (K) sowie der Produktivität dieser Faktoren (Totale Faktorproduktivität, TFP) zusammensetzt. Werden jeweils die Trendwerte dieser Faktoren genutzt, stellt diese Funktion einen Zusammenhang zwischen dem Produktionspotenzial (YPOT) und den Trendgrößen für die Faktoren Arbeit, Kapital und TFP her. Die Trendgrößen werden einzeln unter Hinzunahme möglichst informativer Indikatoren geschätzt und mit ökonometrischen Methoden in die Zukunft fortgeschrieben.

$$Y^{POT} = TFP \times L^{\alpha} \times K^{1-\alpha}$$

Dieser Produktionsfunktionsansatz erlaubt, zu analysieren, wie die Produktionsfaktoren und die Produktivität, die stark durch den technischen Fortschritt getrieben wird, zum Potenzialwachstum beitragen. Ein Vorteil dieser Schätzmethode liegt darin, dass die Methode eine ökonomische Interpretation zulässt, beispielsweise in Bezug auf strukturelle Reformen oder Veränderungen einer Volkswirtschaft. Für Deutschland zeigt sich zum Beispiel, dass ab dem Jahr 2023 der Beitrag des Faktors Arbeit zum Wachstum des Produktionspotenzials negativ wird – eine Folge des demografischen Wandels und der damit einhergehenden Abnahme der Erwerbsbevölkerung (Abbildung 2).

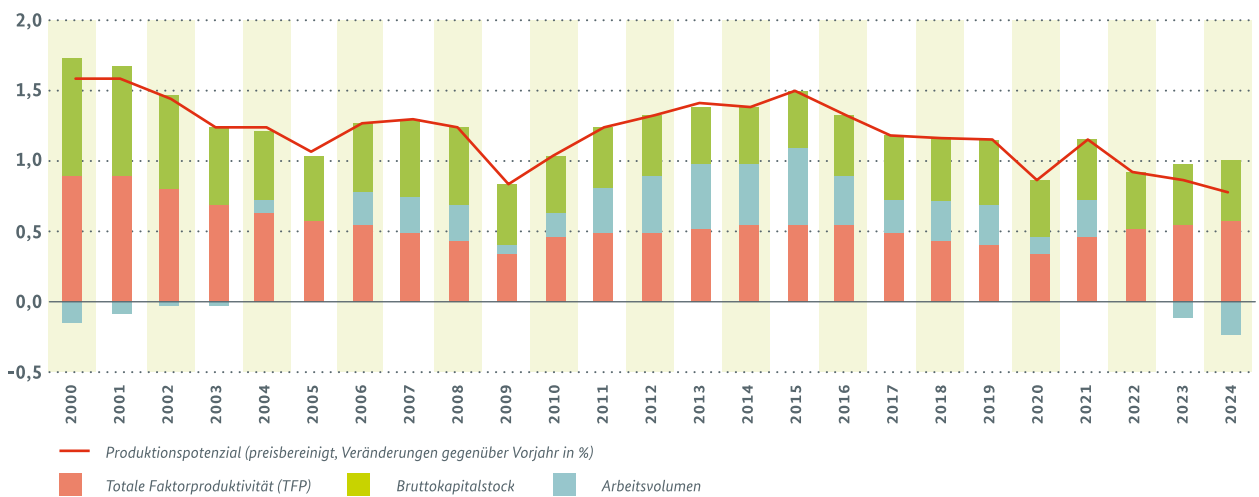


ABBILDUNG 1: KONJUNKTURELLE ENTWICKLUNG, PRODUKTIONSPOTENZIAL UND PRODUKTIONSLÜCKE



Quelle: Frühjahrsprojektion 2020 der Bundesregierung

ABBILDUNG 2: WACHSTUMSBEITRÄGE ZUM PRODUKTIONSPOTENZIAL



Quelle: Frühjahrsprojektion 2020 der Bundesregierung

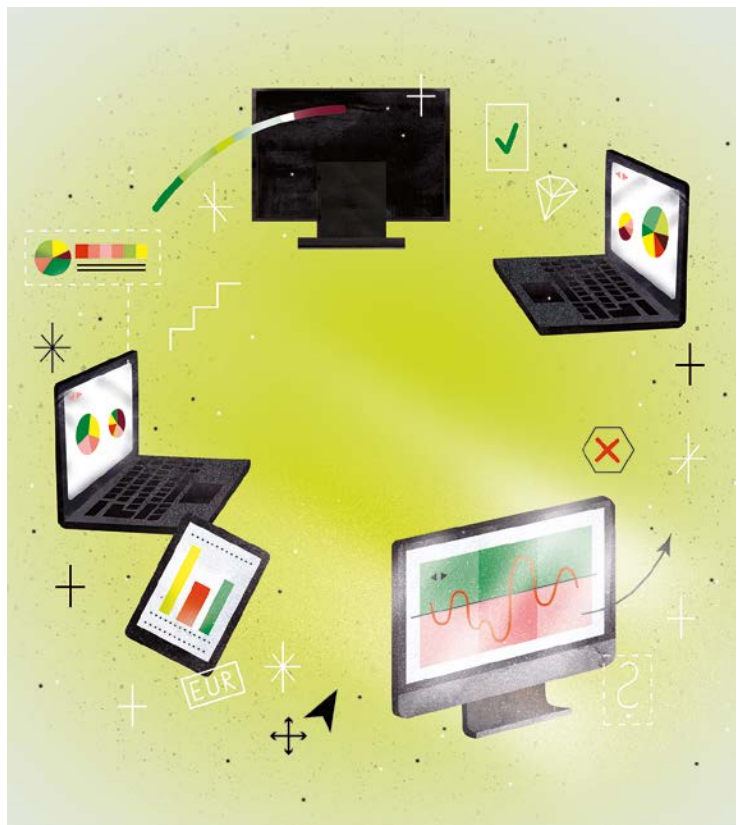
DIE EU-METHODE WIRD GEMEINSAM MIT ALLEN MITGLIEDSTAATEN KONTINUIERLICH WEITERENTWICKELT.

Die Schätzmethode wird von der EU-Arbeitsgruppe des Wirtschaftspolitischen Ausschusses „Output Gaps Working Group (OGWG)“ seitdem kontinuierlich weiterentwickelt und verbessert. Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten arbeiten dazu eng mit den Experten der Europäischen Kommission zusammen und bringen immer wieder aktuelle Erkenntnisse aus der Forschung mit ein. Über Methodenänderungen entscheidet der Wirtschaftspolitische Ausschuss der EU.

KRITIK AN DER GEMEINSAMEN EU-METHODE

Ein häufig vorgebrachter Kritikpunkt an der gemeinsamen EU-Methode ist, dass sich das geschätzte Produktionspotenzial übermäßig prozyklisch verhalte – also zu stark dem Konjunkturzyklus und damit dem tatsächlichen BIP folge. Vorübergehende, zyklische Schwankungen könnten nicht ausreichend von dauerhaften, strukturellen Veränderungen des Wachstumspotenzials getrennt werden. Steigt das BIP im Abschwung weniger stark oder nimmt es ab, dann schwäche sich das geschätzte Wachstum des Produktionspotenzials zu stark ab. Im Aufschwung sei es genau umgekehrt. Folglich werde die Lücke sowohl im Abschwung als auch im Aufschwung unterschätzt. Viele der kritischen Meinungsäußerungen haben sich im vergangenen Jahr im Netz unter dem Stichwort „CANOO“ („Campaign against ‚Nonsense‘ Output Gaps“; im deutschen Sprachraum bspw. Heimberger und Truger, 2020) gesammelt. Eine ausführliche Stellungnahme der Europäischen Kommission zur Kritik aus dem Jahr 2019 findet sich unter [▶ t1p.de/eu-fiscal-surveillance](https://t1p.de/eu-fiscal-surveillance)

Da das Produktionspotenzial nicht beobachtbar ist, lässt sich die Güte der Schätzung nur anhand der Revisionen beurteilen. Unter Revisionen versteht man in diesem Kontext erneut durchgeführte Schätzungen der gleichen Zielgröße zu einem späteren Zeitpunkt, wenn aktuellere und gesichere Daten verfügbar werden. Untersuchungen zeigen, dass das Revisionsausmaß durchaus nicht unbeträchtliche



Größen annehmen kann. Ein technischer Grund dafür ist, dass bei der Potenzialschätzung die aktuellen wie auch die für die Zukunft prognostizierten BIP-Werte berücksichtigt werden. Diese unterliegen jedoch selbst teils erheblichen Revisionen bzw. basieren selbst auf Schätzungen. Revisionen fallen häufig an konjunkturellen Wendepunkten wie der aktuellen Krise besonders deutlich aus. In diesen Zeiten gestaltet sich die Vorhersage des BIP aufgrund der damit einhergehenden hohen Unsicherheit in der Regel als äußerst schwierig. Revisionen des BIP aufgrund einer zeitlich verzögerten verbesserten Datenlage führen dann auch zu einer Revision des geschätzten Produktionspotenzials.

Ein Gutachten des Instituts für Weltwirtschaft im Auftrag des BMWi aus dem Jahr 2019 zeigt jedoch, dass die allgemeine Revisionsanfälligkeit der EU-Methode im Vergleich nicht als übermäßig hoch einzustufen ist (IfW Kiel 2019). So weisen abweichende Schätzverfahren internationaler Organisationen (u. a. Internationaler Währungsfonds oder OECD) einen ähnlichen Revisionsbedarf auf. Analysen der EU-Kommission zeigen ferner, dass ihre Schätzungen in Krisenzeiten nur eine geringe Revisionsanfälligkeit aufweisen. So wurde während der Finanzkrise 2009 bereits bei der damaligen Frühjahrsprojektion eine Produktionslücke ermittelt, die bis heute kaum noch revidiert wurde (vgl. EU KOM Herbstprognose 2019, Kapitel 3.3).

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) kommt in seinem Jahresgutachten 2019/20 zu dem Ergebnis, dass zwischen den Jahren 2004 und 2013 die Produktionslücke im Durchschnitt so ausgewiesen wurde, dass der Haushaltsspielraum für die EU15 aus heutiger Sicht überwiegend nicht zu klein war (vgl. SVR 2019).

DIE SCHÄTZUNGSICHERHEIT IN DER KRISE

Gleichwohl ist sich die Politik der enormen Herausforderung für die zugrundeliegende Methodik bewusst, die eine Ausnahmesituation wie die aktuelle Corona-Krise bedeuten kann. Die Europäische Kommission versucht, die Krise bestmöglich in der Modellierung des Produktionspotenzials abzubilden. Die Flexibilität des Verfahrens wurde erhöht. Gleichzeitig wurde mit der erstmaligen Aktivierung der allgemeinen Ausnahmenregeln des Stabilitäts- und Wachstumspaktes für dieses Jahr den EU-Mitgliedstaaten eine Abweichung von ihren fiskalischen Zielvorgaben zugestanden, um die notwendigen fiskalischen Reaktionen auf die Corona Pandemie leisten zu können. Insofern ist dafür Sorge getragen, dass die Unsicherheiten bei der Schätzung des Produktionspotenzials in der aktuellen Situation keine haushaltspolitisch nachteiligen Folgen haben.

GIBT ES ANSÄTZE ZUR VERBESSERUNG ODER ALTERNATIVVORSCHLÄGE?

Die mit der gemeinsamen EU-Methode verbundenen grundsätzlichen Herausforderungen beschäftigen die zuständige EU-Arbeitsgruppe OGWG schon seit geraumer Zeit. Dies führte zu einigen Erweiterungen der Schätzmethode in den vergangenen Jahren. Die Anpassungen gehen teilweise mit einer Zunahme an Komplexität einher. In vielen Mitgliedsstaaten wird zudem parallel an Verbesserungsvorschlägen gearbeitet; so haben neben Deutschland auch Frankreich und Finnland eigene Evaluationen und Modifikationen in der OGWG vorgestellt.

Alternativvorschläge zielen darauf ab, die Abhängigkeit der Schätzung von der Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung am aktuellen Rand zu mindern. Ein Vorschlag lautet beispielsweise, den Potenzialwachstumspfad zu verstetigen und nur in größeren zeitlichen Abständen zu aktualisieren. Allerdings können sich Potenzialpfade durch Prognosefehler und rückwirkende Datenrevisionen auch nach Jahren noch zum Teil deutlich ändern. Es würde dann nur entsprechend länger dauern, bis der Fehler korrigiert wäre. Auch einfache Fortschreibungen des Wachstumstrends der

Vergangenheit erscheinen nicht automatisch vielversprechend (vgl. SVR 2019).

An der Weiterentwicklung der Potenzialschätzung wird nicht nur auf EU-Ebene kontinuierlich gearbeitet. Insbesondere die mediale Debatte über die Herausforderungen für die Potenzialschätzung und die bekannten Kritikpunkte an der gemeinsamen EU-Methode ist im Zuge der Corona-Krise teilweise wieder aufgegriffen worden. Idealerweise kann diese Diskussion weitere Verbesserungen der EU-Methode anregen und einen zusätzlichen produktiven Schub auslösen. Konkrete Vorschläge, die eine klare Verbesserung für alle EU-Mitgliedstaaten bedeuten, wurden bisher allerdings noch nicht aufgezeigt. Dies spiegelt das Ausmaß der Herausforderung wider und zeigt, dass es nicht einfach wird, eine Lösung für die skizzierten Kritikpunkte zu finden, die einen politischen Konsens ermöglicht. Viele diskutierte Alternativverfahren fordern bei näherer Betrachtung Kompromisse und Zugeständnisse in anderen Bereichen oder gehen mit einer erheblichen Zunahme an Komplexität einher, so dass diese dem etablierten EU-Verfahren nicht eindeutig vorzuziehen wären. —

MEHR ZUM THEMA

Europäische Kommission (2019): Herbstprognose 2019, Institutional Paper 115, Kapitel 3.3; abrufbar unter: t1p.de/european-economic-forecast

Heimberger und Truger (2020): Der Outputlücken-Nonsense gefährdet Deutschlands Erholung von der Corona-Krise, Makroonom; abrufbar unter: t1p.de/outputluecken-nonsense-corona-krise

Institut für Weltwirtschaft Kiel (2019): Schätzung von Produktionspotenzial und -lücke: Eine Analyse des EU-Verfahrens und mögliche Verbesserungen, Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik Nr. 19; abrufbar unter: t1p.de/kieler-beitraege-wirtschaftspolitik

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2019): Jahresgutachten 2019/20; abrufbar unter: t1p.de/sachverstaendigenrat-gutachten

KONTAKT

DR. ELISABETH CHURCH, DR. VERENA LAUBER,
DR. MARTIN WEISSENBERGER
Referat: Wachstum, Demografie, Statistik

DR. SYBILLE LEHWALD
Referat: Europäische Wirtschafts- und Währungsfragen

schlaglichter@bmwi.bund.de