

Die Konjunkturkomponente wurde angepasst: ein guter Anfang und noch Luft nach oben

@ Vitus Rennert, Florian Schuster
florian.schuster@dezernatzukunft.org

📅 26.07.2024

Executive Summary

Die Berechnungsweise der Konjunkturkomponente in der Schuldenbremse wurde verändert. Dabei handelt es sich um technische Anpassungen verschiedener Inputvariablen, die für die Schätzung des Produktionspotenzials verwendet werden. Wir schätzen, dass diese Verbesserungen einen zusätzlichen finanziellen Spielraum von ca. 3,4 Mrd. Euro in der Konjunkturkomponente für 2025 schaffen, was insbesondere auf eine Unterschätzung des Arbeitskräftepotenzials in der Vergangenheit zurückzuführen ist. Darüber hinaus schlagen wir vor, künftig angebotserweiternde Politikmaßnahmen in der Potenzialschätzung zu berücksichtigen. In einer Beispielrechnung zeigen wir, dass die Wachstumsinitiative der Bundesregierung, die auf eine rasche Erweiterung des Arbeitskräftepotenzials abzielt, einen zusätzlichen Spielraum von 3 Mrd. Euro in der Konjunkturkomponente für 2025 schaffen könnte.

#SCHULDENBREMSE

#KONJUNKTURKOMPONENTE

#PRODUKTIONSPOTENZIAL

1. Einleitung

„Entsprechend dem gesetzlichen Auftrag der Schuldenbremse werden wir das Konjunkturbereinigungsverfahren basierend auf den in den letzten 10 Jahren gewonnenen Erkenntnissen, zum Beispiel durch systemische Krisen, evaluieren und die sich daraus ergebenden Bedarfe entsprechend anpassen, ohne die grundgesetzliche Schuldenbremse zu ändern.“¹

Die Ampelkoalition hat sich 2021 in ihrem Koalitionsvertrag darauf geeinigt, das Verfahren zur Berechnung der Konjunkturkomponente der Schuldenbremse zu evaluieren. Die Konjunkturkomponente ist ein zentraler Bestandteil der Schuldenbremse, durch den der Verschuldungsspielraum in wirtschaftlichen Abschwüngen größer und in Aufschwüngen kleiner ausfallen soll. Um diese Anpassung des Verschuldungsspielraums zu berechnen, schätzt die Bundesregierung, wie weit die Wirtschaft von ihrem Produktionspotenzial entfernt ist. Für jeden Euro Unter- beziehungsweise Überauslastung wird der Verschuldungsspielraum des Bundes um 20 Cent erhöht bzw. reduziert.² Die Berechnungsweise des Produktionspotenzials weist allerdings eine ganze Reihe von Problemen auf, die wir und andere verschiedentlich angemerkt haben.³ Die Bundesregierung hat sich dieser Probleme in einem seit 2022 laufenden Prozess unter Beteiligung von Wissenschaft und Öffentlichkeit angenommen – und nun Anpassungen umgesetzt. Für die Aufstellung des Bundeshaushalts 2025 wurde erstmals eine Konjunkturkomponente nach einem angepassten Verfahren berechnet. Was genau aber wurde verändert? Wie viel größer oder kleiner fällt die Konjunkturkomponente nun aus? Und wurden die fundamentalen Probleme der Berechnungsmethode

ausgeräumt? Diesen Fragen gehen wir im vorliegenden Policy Paper nach.

Unsere Analyse zeigt: Die vorgenommene Änderung an der Potenzialschätzung ist ein kleiner Schritt in die richtige Richtung, der den konjunkturell bedingten Verschuldungsspielraum um 3,4 Mrd. Euro erhöht. An zwei Stellschrauben wurde dafür gedreht: Erstens verbessert man die Methode, mit der Daten zum Arbeitsmarkt und Investitionen in die Zukunft fortgeschrieben werden. Zweitens korrigiert man, dass die Zuwanderung nach Deutschland – und mit ihr das tatsächliche Arbeitskräftepotenzial – in den letzten zehn Jahren systematisch unterschätzt wurde. Die beiden Anpassungen verbessern die statistische Qualität des Berechnungsmodells und sorgen dafür, dass die Schätzung näher an ein realistisches Produktionspotenzial herankommt.

Und doch bleibt noch Luft nach oben. Denn ein wesentliches Problem der Potenzialschätzung wurde nicht angegangen: Sie ignoriert die Tatsache, dass Politikmaßnahmen Effekte auf das Produktionspotenzial haben. Die Bundesregierung hat beispielsweise parallel zum Bundeshaushalt eine Wachstumsinitiative verabschiedet, die das Arbeitskräftepotenzial künftig plausibel ausweitet. Diese Wirkung wird in der Schätzmethodik nicht berücksichtigt, das berechnete Potenzial liegt also tendenziell unter dem tatsächlichen. Wir zeigen am Beispiel der

¹ Sozialdemokratische Partei Deutschlands (2021)

² 20 Cent entspricht der Höhe der geschätzten Budgetsemielastizität, der Schwankung des Haushaltssaldos in Abhängigkeit von der Wirtschaftsleistung (Bundesministerium der Finanzen, 2019). Auch die Bestimmung dieser Größe ist mit großen Problemen behaftet

(Heimberger und Schütz, 2022).

³ Siehe z. B. das Gutachten für das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (Boysen-Hogrefe und Hoffmann, 2023) oder Schuster, Krahe und Sigl-Glöckner (2021).

Wachstumsinitiative, wie politische Vorhaben in die Potenzialschätzung einbezogen werden

könnten und wie sich das auf die Konjunkturkomponente der Schuldenbremse auswirken würde.

2. Die Berechnung der Konjunkturkomponente

Die maximal zulässige Nettokreditaufnahme, die unter der Schuldenbremse bestimmt wird, setzt sich im Wesentlichen aus drei Komponenten zusammen. Erstens ist das strukturelle Defizit auf eine Höhe von 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) begrenzt. Zweitens sind Kredite im Umfang des Saldos der finanziellen Transaktionen erlaubt. Das sind Vorgänge, die das Nettofinanzvermögen des Bundes nicht verändern – also z. B., wenn der Bund mit einem Kredit eine Unternehmensbeteiligung oder Darlehensvergabe bezahlt. Drittens ermöglicht die Konjunkturkomponente dem Bund eine antizyklische Ausgabenpolitik in Abhängigkeit der wirtschaftlichen Auslastung. Sie erhöht in Schwächephasen den Spielraum der Kreditaufnahme und verringert ihn in Boomphasen. Der Auslastungsgrad wird anhand der Produktionslücke gemessen – der Differenz zwischen aktuellem BIP und einem geschätzten Produktionspotenzial. Konkret erlaubt die Konjunkturkomponente für jeden Euro, den das BIP unter dem Potenzial liegt, eine zusätzliche Schuldenaufnahme von ca. 20 Cent.

Das Produktionspotenzial ist nicht beobachtbar und muss geschätzt werden. Es gibt ein hypothetisches BIP an, das die Volkswirtschaft unter einer vollständigen Auslastung der Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit erzielen würde. In die Bestimmung des Arbeitspotenzials und eines ausgelasteten Kapitalstocks fließt maßgeblich eine Reihe von Inputvariablen ein, die mit statistisch-ökonomischen Verfahren geschätzt werden.⁴ Dazu gehören die potenzielle Investitionsquote, die Partizipationsrate

am Arbeitsmarkt, die Arbeitslosenquote und die geleisteten Arbeitsstunden. Ihre vergangenen Trends werden über sogenannte Zeitreihenmodelle in die Zukunft fortgeschrieben. Außerdem prognostiziert man die erwartete Erwerbsbevölkerung auf Basis der **Bevölkerungsvorausberechnung** des Statistischen Bundesamts. Dort werden verschiedene Szenarien für die Entwicklung der Lebenserwartung, der Geburtenrate und des Wanderungssaldos zugrunde gelegt⁵.

Das Verfahren zur Berechnung des Produktionspotenzials ist problematisch, weil viele der benötigten Inputvariablen nicht allein auf ökonomischer Grundlage bestimmbar sind. Ihre Bestimmung erfordert daher eine Vielzahl von Annahmen und methodischen Festlegungen, die bei näherem Hinsehen arbiträr erscheinen, dem aktuellen Forschungsstand widersprechen oder sich im Nachhinein als falsch herausstellen. Die Potenzialschätzung ist deshalb anfällig für Revisionen, was eine planbare Finanzpolitik erschwert, und prozyklisch, was den fiskalischen Spielraum in Abschwungphasen zusätzlich einengt. Hinzukommt eine mangelnde demokratische Legitimation der Konjunkturkomponente, weil viele der methodischen Festlegungen im Ermessen der Bundesregierung selbst liegen, anstatt vom Bundestag verabschiedet zu werden. So wird durch bürokratische Prozesse festgelegt, ob die deutsche Finanzpolitik beispielsweise eine Arbeitslosenquote von 3,5 oder 2,9 Prozent zum Ziel haben sollte. Eine ausführliche Analyse der Probleme

⁴ Eine technisch detaillierte Beschreibung der Potenzialschätzung findet sich in [Havik et al. \(2014\)](#) und

[Ademmer et al. \(2019\)](#).

⁵ [Statistisches Bundesamt \(2022\)](#)

der Potenzialschätzung findet sich in [Schuster, Krahe und Sigl-Glöckner \(2021\)](#).

Die größte Schwäche der Berechnung der Konjunkturkomponente besteht in der Annahme, das Produktionspotenzial sei unabhängig von tatsächlicher Politik. Politische Reformen, die auf eine Erweiterung des Produktionspotenzials – insbesondere des Arbeitskräftepotenzials – abzielen, werden im statistischen Modell der Potenzialschätzung unzureichend berücksichtigt. Ein aktuelles Beispiel ist die von der Bundesregierung parallel zum Haushalt verabschiedete Wachstumsinitiative. Sie umfasst eine Vielzahl von gesetzlichen Maßnahmen, die die Erwerbstätigkeit von Frauen, Rentnern, Teilzeitbeschäftigten und Zugewanderten steigern soll. Erklärtes Ziel ist, „mit den beschlossenen Maßnahmen das langfristige Wachstumspo-

tenzial der deutschen Volkswirtschaft substantiell [zu] erhöhen“.⁶ Die Bundesregierung schätzt, dass sich die Initiative in rund 0,5 Prozentpunkten zusätzlichem BIP-Wachstum im Jahr 2025 niederschlägt.⁷ In der Berechnung des Produktionspotenzials und der Konjunkturkomponente wird dieser explizit potenzialsteigernde Effekt allerdings ignoriert.

So stellen die verwendeten Schätzungen zu Arbeitspotenzial und Kapitalstock nicht die bestmögliche Annäherung an deren tatsächliche Größe dar. Wenn die Konjunkturkomponente dadurch kleiner ausfällt, stellt die Fiskalpolitik nicht die notwendigen finanziellen Mittel bereit, die die Wirtschaftspolitik bräuchte, um mehr Menschen in produktive Arbeit zu bringen. Unter der derzeitigen Architektur der Schuldenbremse bleiben somit produktive Potenziale ungenutzt.

3. Was an der Konjunkturkomponente geändert wurde

Die Ampelkoalition hat die Reformbedürftigkeit der Konjunkturberichterstattung unter der Schuldenbremse erkannt und daher im Jahr 2022 einen wissenschaftlich gestützten Beteiligungsprozess zur Reform der Potenzialschätzung gestartet.⁸ Im Ergebnis einigten sich die beteiligten Ministerien auf zwei technische Anpassungen, die darauf abzielen, die Präzision der Potenzialschätzung zu verbessern.⁹ Neben den Annahmen zum jährlichen Wanderungssaldo wurden die Zeitreihenmodelle zur Fortschreibung der Trends der potenziellen Investitionsquote, der Partizipationsrate und der jährlichen Arbeitsstunden verändert.

Der Wanderungssaldo – also die Zuwanderung nach Deutschland abzüglich der Abwanderung

ins Ausland – ist zentral für die Vorausberechnung der Erwerbsbevölkerung. Je mehr Menschen nach Deutschland kommen, desto größer liegt das Arbeitskräftepotenzial der deutschen Wirtschaft. Das Statistische Bundesamt trifft in seiner regelmäßig aktualisierten Bevölkerungsprognose unterschiedliche Annahmen darüber, wie sich der jährliche Wanderungssaldo entwickeln könnte. Es werden verschiedene Szenarien berechnet, denen entweder ein niedriges (W1), moderates (W2) oder hohes (W3) Wanderungsniveau zugrunde liegt. Dabei wird keines der Szenarien für wahrscheinlicher als die anderen eingeschätzt, die Unterschiede ergeben sich rein aus den verschiedenen Prognoseannahmen.¹⁰

⁶ Bundesministerium der Finanzen (2024)

⁷ Bundesregierung (2024)

⁸ Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2022a)

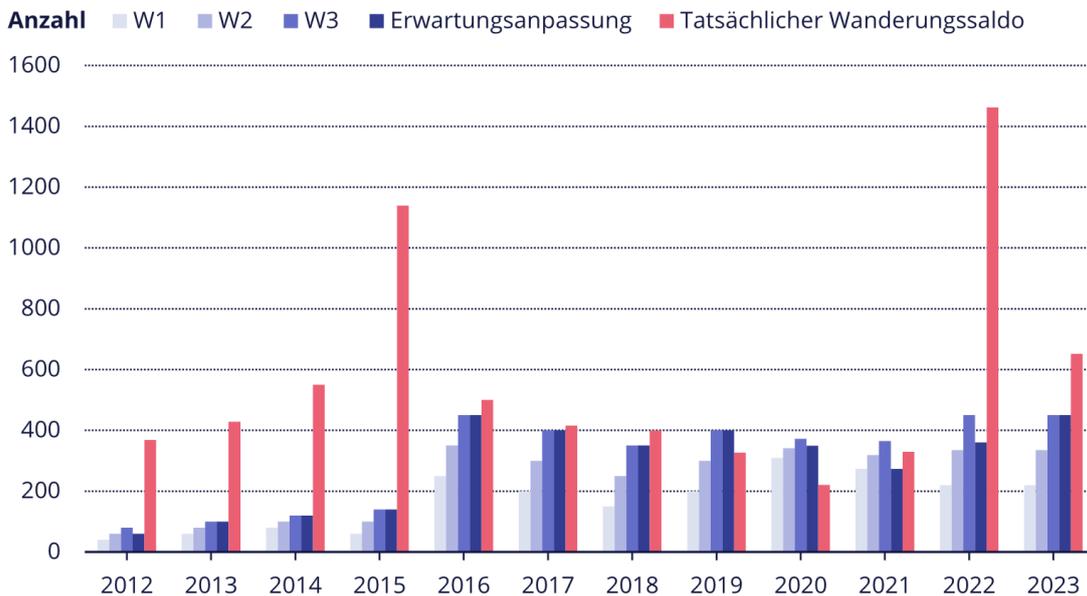
⁹ Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2024a)

¹⁰ Statistisches Bundesamt (2022)

Abbildung 1

Wanderungssaldo nach Szenarien

in Tausend



Anmerkungen: Für jede Periode wird hier die selbe Bevölkerungsvorausberechnung zu Grunde gelegt, wie in der vorjährigen Herbstprojektion der Bundesregierung. Für die Jahre 2012 bis 2019 wies das Statistische Bundesamt in seinen Bevölkerungsprognosen lediglich einen W1 und W2-Wert aus. Basierend darauf konstruieren wir einen hypothetischen W3-Wert für diese Perioden. Die tatsächliche obere Grenze der Schätzungen liegt für diese Perioden aber beim W2-Saldo.

Dezernat Zukunft

Institut für Makrofinanzen

Abbildung 1: Wanderungssaldo nach Szenarien; **Quellen:** Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2021, 2020, 2019, 2018, 2017, 2016, 2015, 2014), Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2022b), Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2013, 2012, 2011), Statistisches Bundesamt (2024, 2022, 2021, 2019, 2017, 2015, 2009), eigene Berechnungen.

In der Vergangenheit nutzte die Bundesregierung für ihre Potenzialschätzung das moderate Szenario (W2).¹¹ Allerdings hat sich die Bevölkerungsentwicklung in fast allen Jahren seit Bestehen der Schuldenbremse als dynamischer herausgestellt als angenommen.¹² Abbildung 1 zeigt die Entwicklung des tatsächlichen Wanderungssaldos im Vergleich zu den erwarteten W2- und W3-Werten, wobei ersterer für die Potenzialschätzung der Bundesregierung verwendet wurde. Es zeigt sich nicht nur, dass in der Regel das tatsächliche Wanderungsniveau deutlich über dem W2-Wert lag, sondern auch

oft Werte erreicht wurden, die oberhalb des W3-Saldos liegen.

Die Annahmen an den Wanderungssaldo wurden nun verändert, um die tatsächlichen Migrationszahlen besser abzubilden. Unter dem neuen Verfahren wird der W2-Wanderungssaldo innerhalb des W1-W3-Korridors um die prozentuale Abweichung des Vorjahres korrigiert – zumeist also erhöht.¹³ Dabei nähert sich der erwartete Saldo dem höheren W3-Szenario an, geht aber nie darüber hinaus. So spiegelt das geschätzte Arbeitskräftepotenzial genauer

¹¹ Siehe z. B. Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2024b)

¹² Statistisches Bundesamt (2024)

¹³ Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2024a)

die tatsächlich vorhandene Erwerbsbevölkerung wider.

Die zweite Änderung betrifft das statistische Verfahren, mit dem die Trends der potenziellen Investitionsquote, Partizipationsrate am Arbeitsmarkt und jährlichen Arbeitsstunden in die Zukunft fortgeschrieben werden. Verwendet werden sogenannte univariate Fortschreibungsmodelle, bei denen man aus der Entwicklung der Variablen der vergangenen Jahre Aussagen über ihre weitere Entwicklung in kommenden Jahren ableitet. Dafür sind Festlegungen notwendig, wie weit man dabei in die Vergangenheit geht und ob die Zeitreihe dauerhaft um null oder auch andere Werte schwanken darf. In der Vergangenheit nutzte die Bundesregierung Modellspezifikationen, die von denen der Europäischen Kommission abwichen. Diese Spezifikationen sollen nun jährlich überprüft und anhand statistischer Gütekriterien angepasst werden. Solche Gütekriterien geben an, wie gut man mit dem verwendeten Modell die Zeitreihenentwicklung einer Variable beschreiben kann. Mit der Frühjahrsprojektion 2024 entsprechen die Spezifikationen der Bundesregierung nun denen der Europäischen Kommission und erfüllen höhere statistische Gütestandards. Die grundsätzliche Kritik an arbiträren und revisionsanfälligen Schätzungsverfahren bleibt jedoch auch bei Erfüllung erhöhter technischer Standards – die selbst annahmegetrieben und teils arbiträr sind – bestehen. Der Trend der Partizipationsrate springt dadurch für 2025 im Vergleich zum vorherigen Verfahren von 74,9 auf 75,3 Prozent. Die potenzielle Partizipation am Arbeitsmarkt wurde also in der Vergangenheit strukturell deutlich unterschätzt. Der Trend der geleisteten Arbeitsstunden verringert sich für 2025 um knapp eine Arbeitsstunde pro erwerbstätige Person im Jahr.

Die beiden Anpassungen – ein höherer Wanderungssaldo und verbesserte Zeitreihenfort-

schreibungen – erhöhen die Konjunkturkomponente 2025 um rund 3,4 Mrd. Euro (siehe Abbildung 2). Zu diesem Ergebnis kommen wir, indem wir die Konjunkturkomponente in der **Frühjahrsprojektion 2024** des BMWK mit einer hypothetischen Konjunkturkomponente vergleichen, die sich unter Anwendung des alten Verfahrens ergeben hätte. Für die Berechnung der hypothetischen Konjunkturkomponente verwenden wir für alle nicht-angepassten Variablen die Daten der Frühjahrsprojektion 2024 vom April. Für die angepassten Variablen – Erwerbsbevölkerung, Kapitalstock (durch die Investitionsquote), Partizipationsrate und Arbeitsstunden – wählen wir die Werte der im Februar veröffentlichten **Jahresprojektion 2024**. Da die genannten Variablen in der Regel über kurze Zeiträume kaum variieren und der Zeitraum von Februar bis April vergleichsweise überschaubar ist, können wir plausibel annehmen, dass die ermittelten Verschiebungen der Konjunkturkomponente nicht auf Änderungen in den Daten, sondern in der Methode zurückzuführen sind. Die individuellen Beiträge ergeben sich in einem Ceteris-paribus-Vergleich des alten mit dem neuen Wert der jeweiligen Variable.

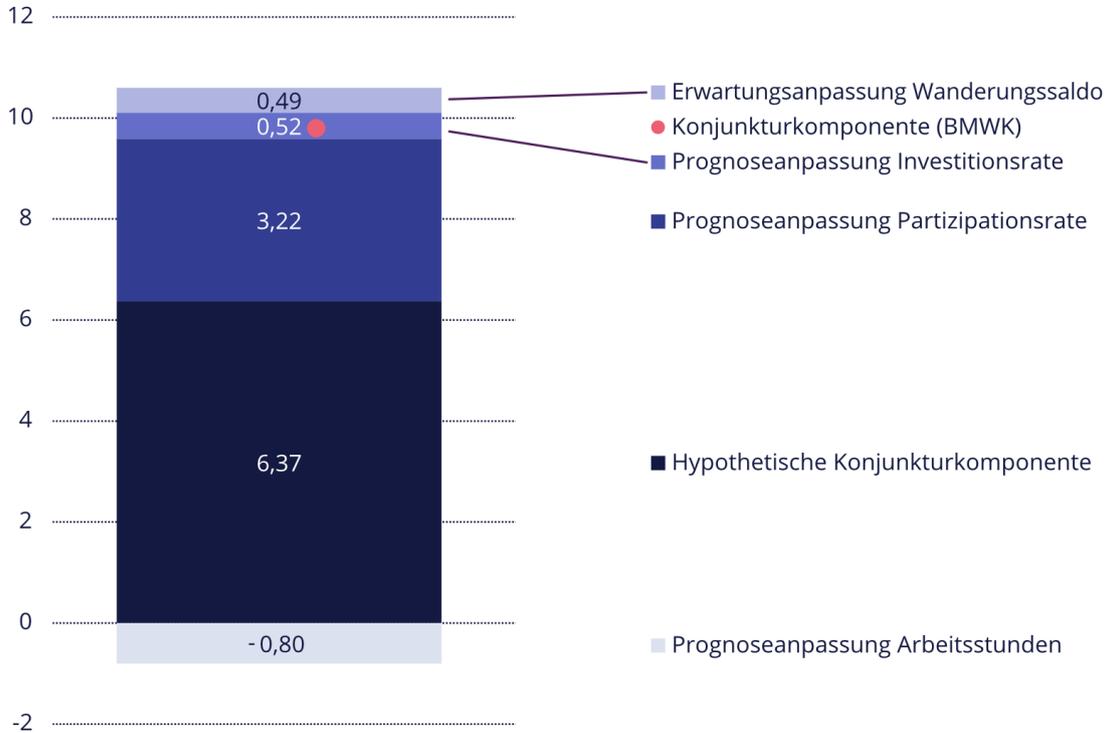
Den größten Teil der zusätzlichen Konjunkturkomponente von 3,4 Mrd. Euro erklärt der deutliche Zuwachs des Trends der Partizipationsrate (siehe Abbildung 2). Nach unserer Schätzung leistet dieser allein einen Beitrag von 3,2 Mrd. Euro. Die potenzielle Investitionsrate liegt nach der neuen Berechnung ebenfalls höher, was einen zusätzlichen Betrag von 0,5 Mrd. Euro liefert. Einen ähnlich großen Effekt von einer halben Mrd. haben die aktualisierten Annahmen zum Wanderungssaldo. Der Trend der geleisteten Arbeitsstunden reduziert sich hingegen, was die Konjunkturkomponente um 0,8 Mrd. Euro kleiner ausfallen lässt.

Abbildung 2

Angepasste Konjunkturkomponente 2025

in Milliarden Euro

Mrd. Euro



Dezernat Zukunft

Institut für Makrofinanzen

Abbildung 2: Angepasste Konjunkturkomponente 2025; Quellen: Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2024b, 2024c), eigene Berechnungen.

4. Produktionspotenzial und Politik hängen zusammen

Die durchgeführten Änderungen stellen einen guten und sinnvollen Schritt dar, die Potenzialschätzung zu überarbeiten. Die Bundesregierung hat die Notwendigkeit erkannt, die Inputvariablen so anzupassen, dass sie die tatsächlichen Kapazitäten der Angebotsseite darstellen. Dabei zeigt sich, dass gerade das Arbeitspotenzial in der Vergangenheit unterschätzt wurde. Allein durch die genannten technischen Änderungen erhöht sich das für 2025 geschätzte Arbeitspotenzial gegenüber dem alten Verfahren um 0,5 Prozentpunkte.

Somit handelt es sich bei den Reformen um einen ersten Schritt in die richtige Richtung, der aber noch nicht die grundlegende Problematik der Potenzialschätzung adressiert: die Unabhängigkeit des Potenzials von der Politik. Denn im deutschen Arbeitsmarkt schlummern noch weitergehende Potenziale, die aktiviert werden können, insbesondere im Hinblick auf die hohe Teilzeitarate von Frauen oder die – häufig ungewollte – geringe Erwerbstätigkeit älterer Menschen. Eine möglichst adäquate Potenzialschätzung sollte deswegen berücksichtigen, ob laufende Gesetzesinitiativen der Regierung poten-

zialerweiternden Charakter haben. Im Vereinigten Königreich gehört dies zur gängigen Praxis des Office for Budget Responsibility (OBR). So werden aktuelle Politikmaßnahmen in der Potenzialschätzung berücksichtigt, wenn diese das Produktionspotenzial nachhaltig, messbar und signifikant erweitern.¹⁴

Unter Einbezug dieser Faktoren ist eine Finanzpolitik möglich, die das tatsächliche wirtschaftliche Potenzial realistisch abbildet und die notwendigen Mittel bereitstellt, um mehr Menschen in produktive Arbeit zu bringen. Vor diesem Hintergrund schlagen wir mehrere Maßnahmen vor, die über die jüngsten technischen Änderungen hinausgehen. Erstens könnte die Regierung in Zeiten anhaltend erhöhter Migration den erwarteten Wanderungssaldo vollständig auf den W3-Pfad anpassen. Zweitens sollten in der Potenzialschätzung aktuelle Politikmaßnahmen mit positiven Effekten auf das Produktionspotenzial berücksichtigt werden.

Realistische Projektion des Wanderungssaldos

Das nun angewendete Verfahren der Erwartungsanpassung beim Wanderungssaldo ist ein guter erster Schritt dahin, die Schätzung des Arbeitspotenzials genauer an der tatsächlichen Erwerbsbevölkerung auszurichten. Allerdings hält das neue Verfahren weiterhin an historisch zu niedrigen W2-Werten als Anker für den erwarteten Wanderungssaldo fest. Dabei gehen mit den verschiedenen Wanderungsszenarien des Statistischen Bundesamts explizit keine Aussagen über deren Wahrscheinlichkeiten einher.¹⁵ Ein moderates Zuwanderungsniveau wird folglich nicht für wahrscheinlicher gehalten als ein hohes oder ein niedriges. Bei der ursprünglichen Festlegung auf das W2-Szenario handelt es sich daher lediglich um eine Ermessensentscheidung. Ein Blick auf die Entwicklung

seit 2012 zeigt, dass das tatsächliche Wanderungsniveau oftmals nicht nur weit über dem moderaten W2-, sondern sogar oberhalb des optimistischeren W3-Szenarios lag (siehe Abbildung 1). Damit erscheint nicht nur die frühere Fixierung auf den W2-Wert arbiträr, sondern auch die heutige auf einen Korridor bis unterhalb des W3-Werts als zu kurz gegriffen.

Eine möglichst adäquate Erwartungsanpassung benötigt zudem hinreichend aktuelle Zahlen zur tatsächlichen Wanderungsentwicklung, die in der Regel nur mit zeitlichen Verzögerungen erhoben werden können. Somit besteht nach wie vor die Gefahr, Migrationsentwicklungen am aktuellen Rand nicht realistisch darstellen zu können. Dadurch werden auch politische Entscheidungen, die einen unmittelbaren Effekt auf das Einwanderungsniveau haben, nicht berücksichtigt. Vor dem Hintergrund anhaltend hoher Wanderungsniveaus in der Vergangenheit, und einer weltpolitischen Lage, die eine ähnliche Entwicklung in der Zukunft nahelegt, wäre es daher plausibel, bei den Wanderungsannahmen zumindest den W3-Pfad zugrunde zu legen.

Potenzialausweitende Effekte der Wachstumsinitiative

Neben dem bereits zurückliegenden **Fachkräfteeinwanderungsgesetz** hat die Bundesregierung parallel zum Bundeshaushalt 2025 eine **Wachstumsinitiative** beschlossen, die eine ganze Reihe an Maßnahmen zur Ausweitung des Arbeitskräftepotenzials enthält. Die Bundesregierung zielt hiermit zwar explizit auf eine dauerhafte Erhöhung des Produktionspotenzials ab, berücksichtigt diese aber nicht in der Berechnung der Konjunkturkomponente.¹⁶

¹⁴ Office for Budget Responsibility (2022)

¹⁵ Statistisches Bundesamt (2022)

¹⁶ Bundesministerium der Finanzen (2024)

Tabelle 1

Auswirkungen aktueller Politikmaßnahmen auf die Konjunkturkomponente

Beiträge zur Konjunkturkomponente in Mrd. EUR

Zielgruppe	Maßnahmen	Wirkungsannahmen	Beitrag zur Konjunkturkomponente
Ausländische Fachkräfte	Anpassung der Wanderungserwartung auf W3-Pfad	Erhöhung der Wanderungserwartung um jährlich 40.000 Menschen im erwerbsfähigen Alter	+0,39
	Fachkräfteeinwanderungsgesetz	Jährliche Einwanderung von 75.000 zusätzlichen Fachkräften	+0,69
Frauen	Kita-Qualitätsgesetz 2 und Anreiz zur Beschäftigungsausweitung durch Überführung von Steuerklassenkombination III/IV in IV	Erhöhung des Trends der Frauen-Partizipationsrate um 0,2 Prozentpunkte	+0,77
Rentner	Befreiung von Sozialabgaben und Abschaffung des Vorbeschäftigungsverbots	Partizipation von einem Prozent aller Rentner ab 67 Jahren am Arbeitsmarkt	+0,01
Vollzeitbeschäftigte	Steuerliche und abgabenbezogene Anreize für über Vollzeit hinausgehende Mehrarbeit	Erhöhung der Jahresarbeitsstunden pro vollzeitbeschäftigter Person mit bezahlten Überstunden (42 Prozent) um 6 Stunden	+0,76
Teilzeitbeschäftigte	Steuerliche Anreize zur Aufstockung von Teilzeitarbeit	Erhöhung der Jahresarbeitsstunden pro teilzeitbeschäftigter Person um 3 Stunden	+0,39

Dezernat Zukunft

Institut für Makrofinanzen

Tabelle 1: Auswirkungen aktueller Politikmaßnahmen auf die Konjunkturkomponente; **Quellen:** Bundesministerium der Finanzen (2024), Bundesregierung (2023), Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2024), Statistisches Bundesamt (2024, 2022), eigene Annahmen & Berechnungen.

Um zu zeigen, wie das Problem der Unabhängigkeit von Potenzial und Politik aufgelöst werden könnte, wählen wir beispielhaft vier Politikvorhaben aus der Wachstumsinitiative und schätzen ab, wie sie sich auf die Konjunkturkomponente für das Jahr 2025 auswirken. Dabei treffen wir explizit konservative Annahmen, in welchem Ausmaß sie das Arbeitskräftepotenzial ausweiten. Es handelt sich dabei um

eine Beispielschätzung, die veranschaulichen soll, wie sich potenzialerweiternde Maßnahmen in der Konjunkturkomponente widerspiegeln könnten. Tabelle 1 gibt einen Überblick.

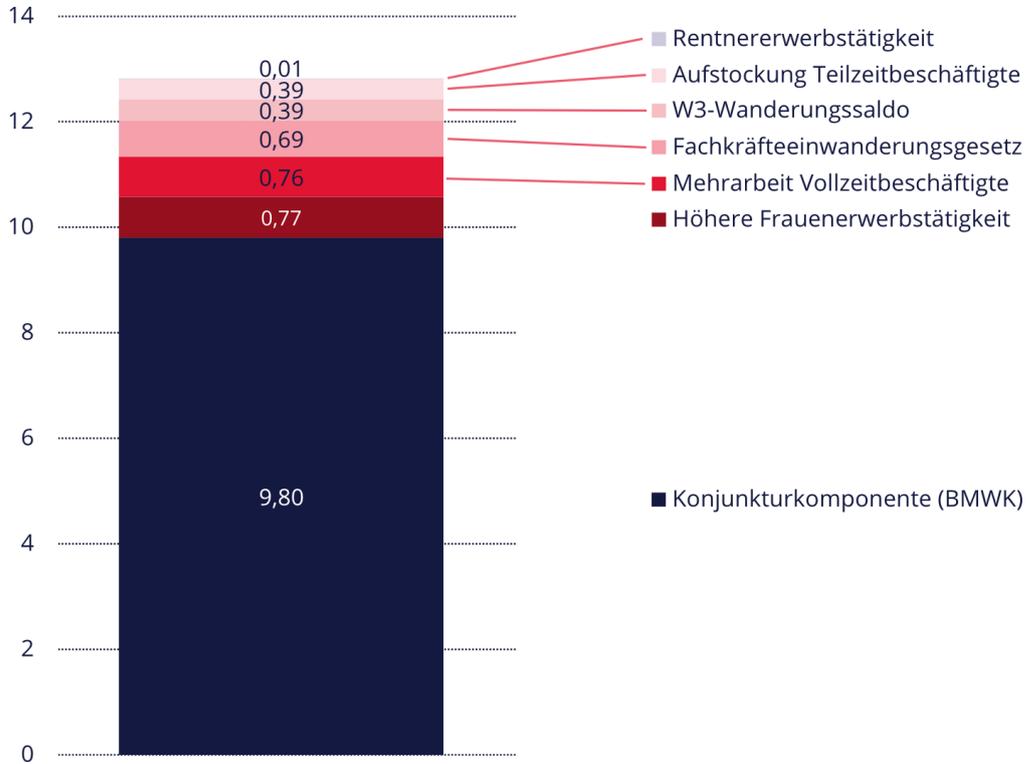
Wie Abbildung 3 zeigt, dürfte nach unserem Vorschlag die Konjunkturkomponente in 2025 um weitere 3 Mrd. Euro höher ausfallen.

Abbildung 3

Wachstumsinitiative und Konjunkturkomponente 2025

in Milliarden Euro

Mrd. Euro



Dezernat Zukunft

Institut für Makrofinanzen

Abbildung 3: Wachstumsinitiative und Konjunkturkomponente 2025; **Quellen:** Bundesministerium der Finanzen (2024), Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2024b, 2024c), Bundesregierung (2023), Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2024), eigene Berechnungen.

Die geplanten Politikmaßnahmen sorgen also nicht nur für eine nachhaltige Erweiterung des Produktionspotenzials, sondern könnten erheblichen zusätzlichen finanziellen Spielraum unter der Schuldenbremse schaffen.

Hierbei handelt es sich lediglich um eine begrenzte Auswahl arbeitspotenzialbezogener Maßnahmen. Bedenkt man, dass die Wachstumsinitiative noch eine Vielzahl von weiteren Gesetzesmaßnahmen umfasst, die auf das Arbeitsangebot und eine Verbesserung des Inves-

titionsklimas abzielen, dürften seine tatsächlichen Potenzialeffekte noch weitaus höher liegen.

Unser Fazit lautet: Es ist gut, dass die Bundesregierung sich der Schwächen der Potenzial-schätzung – und mit ihr der Bestimmung der Konjunkturkomponente – angenommen hat. Die erfolgten Anpassungen beim Wanderungssaldo und den Zeitreihenfortschreibungsmodellen sind ein wichtiger erster Schritt zu einer realistischeren Bestimmung des produktiven Potenzials der deutschen Wirtschaft. Sie schla-

gen sich in einem zusätzlichen Verschuldungsspielraum unter der Schuldenbremse in Höhe von rund 3,4 Mrd. Euro nieder.

Gleichwohl ist noch mehr möglich, denn das fundamentale Problem der Konjunkturbereinigung wurde noch nicht angegangen: das Produktionspotenzial ist abhängig von der Politik. Allein die Maßnahmen der Wachstumsinitiative lassen eine erhebliche Ausweitung des Produk-

tionspotenzials erwarten. Sie könnten den fiskalischen Spielraum so erneut um mindestens 3 Mrd. Euro erhöhen. Eine nach unserem Vorschlag berechnete Konjunkturkomponente würde ferner der Politik konstruktive Anreize geben: Für gute Politik gibt es die notwendigen finanziellen Mittel. Ein guter Anfang ist gemacht – aber es gibt noch Luft nach oben.

Literaturverzeichnis

Ademmer, M. / Boysen-Hogrefe, J. / Carstensen, K. / Hauber, P. / Jannsen, N. / Kooths, S. / Roschian, T. / Stolzenburg, U. (2019): "Schätzung von Produktionspotenzial und -lücke: Eine Analyse des EU-Verfahrens und mögliche Verbesserungen", Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik, online verfügbar unter: https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/fis-import/d6c7261f-400d-48ca-afba-f4868685e7ab-wipo_19.pdf, [zuletzt aufgerufen: 16.07.2024].

Boysen-Hogrefe, J. / Hoffmann, T. (2023): "Potenzialschätzung und Produktionslücken der Bundesregierung – Darstellung und Vergleich von Vorschlägen zur Anpassung der Bestimmungsmethode", Gutachten für das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) zum Projekt Nr. 08/22, online verfügbar unter: https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/P-R/potenzialschaetzung-und-produktionsluecken-der-bundesregierung-gutachten.pdf?__blob=publicationFile&v=6, [zuletzt aufgerufen: 15.07.2024].

Bundesministerium der Finanzen (2024): "Wachstumsinitiative – neue wirtschaftliche Dynamik für Deutschland", online verfügbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/OeffentlicheFinanzen/Bundeshaushalt/bundeshaushalt-2025-und-wachstumsinitiative-2.pdf?__blob=publicationFile&v=3, [zuletzt aufgerufen: 15.07.2024].

Bundesministerium der Finanzen (2019): "Monatsbericht des BMF (April 2019)", online verfügbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2019/04/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-6-budgetsemielastizitaet_pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=1, [zuletzt aufgerufen: 15.07.2024].

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2021): "Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten (Herbstprojektion 2021 der Bundesregierung)", online verfügbar unter: <https://www.bmwk.de/Navigation/DE/Service/Projektionen-Archiv/projektionen-archiv.html>, [zuletzt aufgerufen: 15.07.2024].

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2020): "Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten (Herbstprojektion 2020 der Bundesregierung)", online verfügbar unter: <https://www.bmwk.de/Navigation/DE/Service/Projektionen-Archiv/projektionen-archiv.html>, [zuletzt aufgerufen: 15.07.2024].

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2019): "Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten (Herbstprojektion 2019 der Bundesregierung)", online verfügbar unter: <https://www.bmwk.de/Navigation/DE/Service/Projektionen-Archiv/projektionen-archiv.html>, [zuletzt aufgerufen: 15.07.2024].

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2018): "Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten (Herbstprojektion 2018 der Bundesregierung)", online verfügbar unter: <https://www.bmwk.de/Navigation/DE/Service/Projektionen-Archiv/projektionen-archiv.html>, [zuletzt aufgerufen: 15.07.2024].

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2017): "Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten (Herbstprojektion 2017 der Bundesregierung)", online verfügbar unter: <https://www.bmwk.de/Navigation/DE/Service/Projektionen-Archiv/projektionen-archiv.html>, [zuletzt aufgerufen: 15.07.2024].

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2016): "Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten (Herbstprojektion 2016 der Bundesregierung)", online verfügbar unter: <https://www.bmwk.de/Navigation/DE/Service/Projektionen-Archiv/projektionen-archiv.html>, [zuletzt aufgerufen: 15.07.2024].

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2015): "Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten (Herbstprojektion 2015 der Bundesregierung)", online verfügbar unter: <https://www.bmwk.de/Navigation/DE/Service/Projektionen-Archiv/projektionen-archiv.html>, [zuletzt aufgerufen: 15.07.2024].

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2014): "Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten (Herbstprojektion 2014 der Bundesregierung)", online verfügbar unter: <https://www.bmwk.de/Navigation/DE/Service/Projektionen-Archiv/projektionen-archiv.html>, [zuletzt aufgerufen: 15.07.2024].

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2024a): "Wirtschaftliche Erholung zeichnet sich ab: Frühjahrsprojektion der Bundesregierung", Monatsbericht 05/2024, Schlaglichter der Wirtschaftspolitik, online verfügbar unter: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Schlaglichter-der-Wirtschaftspolitik/2024/05/03-wirtschaftliche-erholung-zeichnet-sich-ab.html>, [zuletzt aufgerufen: 15.07.2024].

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2024b): "Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten (Jahresprojektion 2024 der Bundesregierung)", online verfügbar unter: https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/G/gesamtwirtschaftliches-produktionspotenzial-jahresprojektion-2024.pdf?__blob=publicationFile&v=6, [zuletzt aufgerufen: 15.07.2024].

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2024c): "Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten (Frühjahrsprojektion 2024 der Bundesregierung)", online verfügbar unter: https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/G/gesamtwirtschaftliches-produktionspotenzial-fruehjahrsprojektion-2024.pdf?__blob=publicationFile&v=6, [zuletzt aufgerufen: 15.07.2024].

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2022a): "Quo Vadis, Potenzialschätzung?", Monatsbericht 08/2022, Schlaglichter der Wirtschaftspolitik, online verfügbar unter: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Schlaglichter-der-Wirtschaftspolitik/2022/08/11-quo-vadis-potenzialschätzung.html>, [zuletzt aufgerufen: 15.07.2024].

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2022b): "Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten (Herbstprojektion 2022 der Bundesregierung)", online verfügbar unter: <https://www.bmwk.de/Navigation/DE/Service/Projektionen-Archiv/projektionen-archiv.html>, [zuletzt aufgerufen: 15.07.2024].

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2013): "Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten (Herbstprojektion 2013 der Bundesregierung)", online verfügbar unter: <https://www.bmwk.de/Navigation/DE/Service/Projektionen-Archiv/projektionen-archiv.html>, [zuletzt aufgerufen: 15.07.2024].

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2012): "Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten (Herbstprojektion 2012 der Bundesregierung)", online verfügbar unter: <https://www.bmwk.de/Navigation/DE/Service/Projektionen-Archiv/projektionen-archiv.html>, [zuletzt aufgerufen: 15.07.2024].

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2011): "Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten (Herbstprojektion 2011 der Bundesregierung)", online verfügbar unter: <https://www.bmwk.de/Navigation/DE/Service/Projektionen-Archiv/projektionen-archiv.html>, [zuletzt aufgerufen: 15.07.2024].

Bundesregierung (2024): "Einigung auf Haushalt 2025 und Wachstumsinitiative", Mitschrift der Pressekonferenz zum Haushalt 2025, online verfügbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/haushalt-2025-2297572>, [zuletzt aufgerufen: 23.07.2024].

Bundesregierung (2023): "Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung", Drucksache 20/6500 des Deutschen Bundestags, online verfügbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/065/2006500.pdf>, [zuletzt aufgerufen: 15.07.2024].

Havik, K. / Morrow, K. M. / Orlandi, F. / Planas, C. / Raciborski, R. / Roeger, W. / Rossi, A. / Thum-Thysen, A. / Vandermeulen, V. (2014): "The Production Function Methodology for Calculating Potential Growth Rates & Output Gaps", 535, Economic Papers, online verfügbar unter: https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp535_en.pdf, [zuletzt aufgerufen: 17.7.2024].

Heimberger, P. / Schütz, B. (2022): "Evaluierung des Zusammenhangs von Produktionspotenzial und Budgetsemielastizität im Rahmen der deutschen Schuldenbremse", Forschungsbericht 22, Wiener Institut für internationale Wirtschaftsvergleiche, online verfügbar unter: <https://wiiw.ac.at/evaluierung-des-zusammenhangs-von-produktionspotenzial-und-budgetsemielastizitaet-im-rahmen-der-deutschen-schuldenbremse-dlp-6404.pdf>, [zuletzt aufgerufen: 17.7.2024]

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2024): "Durchschnittliche Arbeitszeit und ihre Komponenten in Deutschland", IAB-Arbeitszeitrechnung, online verfügbar unter: <https://iab.de/daten/iab-arbeitszeitrechnung/>, [zuletzt aufgerufen: 22.7.2024]

Schuster, F. / Krahé, M. / Sigl-Glückner, P. (2021): "Wird die Konjunkturkomponente der Schuldenbremse in ihrer heutigen Ausgestaltung ihrer Aufgabe noch gerecht? Analyse und ein Reformvorschlag.", in: *Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft*, editiert von: Junkernheinrich, Prof. Dr. M., Koriath, Prof. Dr. S., Lenk, Prof. Dr. T., Scheller, Dr. H. & Woisin, Dr. M., Berliner Wissenschafts-Verlag, S. 91–106, online verfügbar unter: <https://www.dezernatzukunft.org/wp-content/uploads/2023/12/Schuster-et-al.-2023-Warum-die-Konjunkturkomponente-ihren-Zweck-nicht-mehr-erfuellt.pdf>, [zuletzt aufgerufen: 15.07.2024].

Sozialdemokratische Partei Deutschlands (2021): „Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021–2025“, online verfügbar unter: https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf, [zuletzt aufgerufen: 15.07.2024].

Statistisches Bundesamt (2024): "Wanderungen zwischen Deutschland und dem Ausland von 1950 bis 2023", online verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Wanderungen/Tabellen/wanderungen-zwischen-deutschland-und-dem-ausland_Jahr-02.html, [zuletzt aufgerufen: 15.07.2024].

Statistisches Bundesamt (2022): "15. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung", online verfügbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Be->

voelkerung/Bevoelkerungsvorausberechnung/_inhalt.html#_zthpqfyui, [zuletzt aufgerufen: 15.07.2024].

Statistisches Bundesamt (2021): "Erste mittelfristige Bevölkerungsvorausberechnung 2021 bis 2035", online verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsvorausberechnung/_inhalt.html, [zuletzt aufgerufen: 15.07.2024].

Statistisches Bundesamt (2019): "Annahmen und Ergebnisse der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung", online verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsvorausberechnung/_inhalt.html#_zrq2sf8fs, [zuletzt aufgerufen: 15.07.2024].

Statistisches Bundesamt (2017): "Ergebnisse der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung Aktualisierte Rechnung auf Basis 2015", online verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsvorausberechnung/_inhalt.html#_a18tz3ofw, [zuletzt aufgerufen: 15.07.2024].

Statistisches Bundesamt (2015): "13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung", online verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsvorausberechnung/_inhalt.html#_a18tz3ofw, [zuletzt aufgerufen: 15.07.2024].

Statistisches Bundesamt (2009): "12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung", online verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsvorausberechnung/_inhalt.html#_64275stxt, [zuletzt aufgerufen: 15.07.2024].

Office for Budget Responsibility (2022): "Forecasting potential output – the supply side of the economy", Briefing paper No.8, online verfügbar unter: https://obr.uk/docs/dlm_uploads/BriefingPaperNo8.pdf, [zuletzt aufgerufen: 22.07.2024].

Dezernat Zukunft

Institut für Makrofinanzen

Das Dezernat Zukunft ist eine überparteiliche Vereinigung, die Geld-, Finanz- und Wirtschaftspolitik verständlich, kohärent und relevant erklären und neu denken will. Dabei leiten uns unsere Kernwerte:

Demokratie, Menschenwürde und breit verteilter Wohlstand.



www.dezernatzukunft.org



@DezernatZ

Diese Arbeit wurde unterstützt von der European Climate Foundation, William und Flora Hewlett Foundation und Open Philanthropy.

Impressum

Veröffentlicht durch:

Dezernat Zukunft e.V.,
Chausseestraße 111, 10115 Berlin
www.dezernatzukunft.org

Vertretungsberechtigter Vorstand:

Dr. Maximilian Krahé

Vorstand:

Dr. Maximilian Krahé, Dr. Maximilian Paleschke, Nicolas Gassen

Vereinsregister des Amtsgerichts Charlottenburg

Vereinsregisternummer 36980 B

Inhaltlich Verantwortlicher nach §18 MstV: Dr. Maximilian Krahé

Herausgeber:

Dr. Maximilian Krahé, Berlin
E-Mail: max.krahe@dezernatzukunft.org

Design:

Burak Korkmaz

Diese Arbeit von Dezernat Zukunft ist lizenziert unter der CC BY-NC 4.0 

Die Inhalte können mit klarer Kennzeichnung der Quelle und, sofern angegeben, unter Angabe des Autors bzw. der Autorin verwendet werden.