

Schlussfolgerungen aus der Überprüfung des K-Faktors der Schuldenbremse

Der Bund legt der Berechnung des Konjunkturfaktors (K-Faktors) für die Schuldenbremse einen Hodrick-Prescott-Filter (HP-Filter) zugrunde. Bereits im Vorfeld der Einführung der Schuldenbremse wurde von verschiedener Seite auf das Problem der Randinstabilität des HP-Filters sowie den Umstand hingewiesen, dass der Filter den angestrebten Ausgleich der Rechnung über einen Konjunkturzyklus unter Umständen nicht zu garantieren vermag. Bei der erstmaligen Umsetzung der Schuldenbremse im VA 2003 wurden dabei die folgenden Erfahrungen gemacht: Die Revisionen der Wirtschaftsprognosen im Herbst 2002 schlugen sich nur zu etwa einem Drittel im K-Faktor nieder; der Grund war der starke Einfluss der neuen Eckwerte auf das Trend-BIP. Entsprechend klein war die Auswirkung auf das konjunkturell zulässige Defizit. Der K-Faktor übertrug die Verschlechterung der wirtschaftlichen Perspektiven und der damit verbundenen Reduktion der Einnahmenprognosen um eine Milliarde in Form eines um 300 Millionen grösseren konjunkturellen Defizits.

Die KOF und die EFV haben zu Beginn des Jahres nach Möglichkeiten gesucht, wie die Sensitivität des K-Faktors im Konjunkturzyklus und gegenüber Revisionen der Wirtschaftsprognosen erhöht werden kann:

- Die KOF hat alternative K-Faktoren berechnet, welche ihre Grundlagen zum Teil im KOF-Makromodell zur Analyse der konjunkturellen Entwicklung haben.
- Die EFV hat sich in ihren Arbeiten darauf konzentriert, die negativen Eigenschaften des HP-Filters durch eine Modifikation des klassischen HP-Filters zu reduzieren.

Die Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die KOF hat vier alternative K-Faktoren berechnet und sie ex post so kalibriert, dass sie über einen bestimmten Zeitraum angewendet zu einem ausgeglichenen Bundeshaushalt geführt hätten (1980-2000 bzw. 1990-2000). Die Sensitivität der vier K-Faktoren lässt sich mit jener des HP-Filters vergleichen. Sie unterscheidet sich in einem Fall nur unwesentlich vom traditionellen HP-Faktor („Ansatz mit der Auslastung der Produktionskapazitäten“); in zwei Fällen resultieren deutlich stärker schwankende K-Faktoren („Trend-BIP mit konstantem technischem Fortschritt und variablem Arbeitsangebot“; „Anspannung auf dem Arbeitsmarkt“) als mit dem HP-Filter. In einem Ansatz („konstantes Trendwachstum“) sind die für die nächsten Jahre generierten K-Faktoren so stark von 1 verschieden, dass sie eine Unterauslastung von über 9 Prozent suggerieren bzw. in den kommenden Jahren zulässige Defizite von rund vier bis fünf Milliarden erlauben würden. Ex ante ist eine Kalibrierung der K-Faktoren mit den von der KOF berechneten Ansätzen nicht möglich. Das Problem besteht darin, dass die Länge eines Konjunkturzyklus und die Stärke der konjunkturellen Schwankungen nicht zuverlässig vorausgesagt werden kann und auch nicht gesagt werden kann, in welcher Phase eines Zyklus sich eine Volkswirtschaft in einem bestimmten Zeitpunkt befindet. Die KOF über-

trägt diese Kritik, wonach die vier Verfahren den Rechnungsausgleich über einen Zyklus nicht gewährleisten können, auch auf den HP-Filter.

- Die Analyse der EFV hat ergeben, dass das Ziel einer Stabilisierung der Schulden bei Anwendung des HP-Filters zumindest in einer finanzpolitisch massgebenden Grössenordnung nicht verfehlt wird. Die EFV ist der Auffassung, dass die prinzipielle Kritik – bezogen auf den HP-Filter – nicht hinreichend ist, den Ansatz des HP-Filters generell als ein für die Politik nicht nutzbares Konzept zu verwerfen.

Mit dem von der EFV modifizierten HP-Filter kann die Sensitivität im Konjunkturzyklus und gegenüber Revisionen von Wirtschaftsprognosen erhöht werden. Sie ist doppelt so gross wie beim traditionellen HP-Filter. Die Modifikation gegenüber der traditionellen Berechnungsweise besteht darin, dass für die Berechnung des K-Faktors für das Voranschlagsjahr die BIP-Prognosen für die Finanzplanjahre nicht mehr berücksichtigt werden, das Gewicht für das BIP des Voranschlagsjahres in der Formel reduziert wird und logarithmierte Werte verwendet werden. Eine Revision der Eckwerte des Voranschlagsjahres wird beim modifizierten HP-Filter zu 80 Prozent im K-Faktor abgebildet. Allerdings kann die Sensitivität des modifizierten HP-Filters nicht derart erhöht werden, dass grössere Abweichungen von der kurzfristigen Einnahmenelastizität von 1 vollständig kompensiert werden können, so dass ohne Korrekturen auf der Ausgaben- und/oder Einnahmenseite die Bedingungen der Schuldenbremse erfüllt bleiben. Zufällige Komponenten übertragen sich bei der Verwendung von K-Faktoren nur dann auf die budgetierten Ausgabenplafonds, wenn sie bei den Einnahmenschätzungen Eingang finden. Dies wird – soweit möglich – vom EFD vermieden.

- Es gibt im Wesentlichen drei Kriterien, an denen ein K-Faktor gemessen werden kann: An der
 - konjunkturellen Sensitivität
 - Gewährleistung des Rechnungsausgleichs über einen Konjunkturzyklus
 - Nachvollziehbarkeit und Transparenz der Berechnung.

Es gibt gegenwärtig keine Methode, welche sämtliche Kriterien gleichzeitig voll erfüllt. Es handelt sich vielmehr um einen typischen Zielkonflikt, bei dem ein Mehr an Erfüllung bei einem Kriterium mit Abstrichen bei einem anderen Kriterium erkauft werden muss.

EFV

KOF

P. Siegenthaler

B. Schips

10. Juni 2003

