

Achim Truger

Vierjährige Glättung der Potenzialschätzung stabilisierungspolitisch und zur Verbesserung der haushaltspolitischen Planbarkeit gerechtfertigt

Schriftliche Stellungnahme

zum Thüringer Haushaltsbegleitgesetz 2026/2027
Gesetzentwurf der Landesregierung - Drucksache 8/2002 vom
16.09.2025.

Vierjährige Glättung der Potenzialschätzung stabilisierungspolitisch und zur Verbesserung der haushaltspolitischen Planbarkeit gerechtfertigt

Schriftliche Stellungnahme

zum

Thüringer Haushaltsbegleitgesetz 2026/2027

Gesetzentwurf der Landesregierung

- Drucksache 8/2002

vom 16.09.2025

von

Prof. Dr. Achim Truger

Professur für Sozioökonomie

mit Schwerpunkt Staatstätigkeit und Staatsfinanzen

Institut für Sozioökonomie

Universität Duisburg-Essen

und

Mitglied des Sachverständigenrates

zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung¹

1. Einleitung

Der vorliegende Gesetzentwurf konkretisiert im Änderungsvorschlag für § 18 Abs. 3 der Thüringer Landeshaushaltsordnung die im Rahmen der Anwendung der Schuldenbremse zentrale Bestimmung der Konjunkturkomponente, die der Bereinigung des Haushalts von konjunkturellen Schwankungen dient. Zur Bestimmung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung soll die gesamtsstaatliche Produktionslücke gemäß der maßgeblichen Projektion der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung der Bundesregierung bestimmt werden. Dieser Rückgriff auf das Bundesverfahren wird von vielen Ländern im Rahmen der landesspezifischen Umsetzung der Schuldenbremse verwendet (Scholz 2021). Die Besonderheit im vorgesehenen § 18 Abs. 3 besteht darin, dass das relevante Produktionspotenzial unter Berücksichtigung früherer Projektionen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung der Bundesregierung über einen Zeitraum von vier Jahren ermittelt werden soll (vierjährige Glättung der Potenzialschätzung).

Die vorliegende Stellungnahme bezieht sich ausschließlich auf diese vierjährige Glättung der Potenzialschätzung sowie ihre Einbettung im Kontext des § 18 der Thüringer Landeshaushaltsordnung, insbesondere der Absätze 4 bis 6. Dabei stützt sich die Stellungnahme

¹ Der Autor vertritt seine persönliche Auffassung, die nicht notwendigerweise der Position des Sachverständigenrates entsprechen muss.

neben der grundsätzlichen Literatur zur Potenzialschätzung auch auf die Diskussion anlässlich der Einführung einer zehnjährigen Glättung im Land Brandenburg (Breuer und Truger 2025; Truger (2025); Boysen-Hogrefe und Hoffmann 2025; Landtag Brandenburg 2025 sowie Iwers und Stampehl 2025) und das Kurzgutachten von Rietzler und Paetz (2025) im Auftrag des Thüringer Finanzministeriums.

2. Probleme der Potenzialschätzung im Bundesverfahren: Prozyklik sowie mangelnde Planbarkeit und Stetigkeit der Finanzpolitik

Ausgangspunkt für die Begründung einer mehrjährigen Glättung sind die Probleme im bestehenden Bundesverfahren der Potenzialschätzung. Dieses reagiert sensitiv auf Verbesserungen oder Verschlechterungen der wirtschaftlichen Lage. Eine Verbesserung der Wirtschaftslage führt direkt zu einer Erhöhung der Potenzialschätzung und damit automatisch zu einer Verbesserung des strukturellen Budgetsaldos. Umgekehrt führt eine Verschlechterung der Wirtschaftslage schnell zu einer Verschlechterung des strukturellen Budgetsaldos. Das bedeutet, dass sich die strukturellen Haushaltsspielräume – ganz ohne Zutun der Finanzpolitik – durch relativ kurzfristige Änderungen der Wirtschaftslage verändern: In Aufschwungsphasen vergrößern sich die Spielräume, und die Finanzpolitik wird zu großzügigerem Ausgabeverhalten verleitet. In Schwächephase verringern sich die Spielräume, und die Politik wird zu krisenverschärfender Konsolidierungspolitik gezwungen. Durch die ständigen Potenzialanpassungen verringern sich zudem die Planbarkeit und die Stetigkeit der Finanzpolitik.

Aktuell lässt sich das anhand der gravierenden Potenzialrevisionen innerhalb des kurzen Zeitraums von der Herbstprojektion 2024 der Bundesregierung bis zur Herbstprojektion 2025 demonstrieren. Im Herbst 2024 wurde das reale Produktionspotenzial für das Jahr 2026 auf einen Indexwert von 3.733,3 Mrd. Euro geschätzt (BMWK und BMF 2024). Nur ein halbes Jahr später wurde die Schätzung in der Frühjahrsprojektion auf 3.695,2 Mrd. Euro und damit um ein ganzes Prozent herabgesetzt (BMWE und BMF 2025a). In der jüngsten Projektion vom Oktober des laufenden Jahres wurde die Schätzung dann wiederum um 0,6 Prozent auf 3.716,3 Mrd. Euro hochgesetzt (BMWE und BMF 2025a). Bei einem kurzfristig so schwankungsanfälligen Produktionspotenzial wird offensichtlich eine stetige Haushaltsplanung erheblich erschwert, weil ständige – und häufig prozyklische, d.h. gesamtwirtschaftlich destabilisierende – Anpassungen vorgenommen werden müssen.

Das Problem ist schon seit langem bekannt. Lindern ließen sich die Probleme für die Finanzpolitik, wenn die Potenzialschätzung insgesamt weniger zyklisch wäre und träger auf Änderungen der wirtschaftlichen Entwicklung reagieren würde. Unter anderem deshalb hatte die Bundesregierung in der vergangenen Legislaturperiode verschiedene Vorschläge zur Modifikation der Potenzialschätzung des Bundesverfahrens in einem wissenschaftlich begleiteten Prozess evaluieren lassen (Boysen-Hogrefe und Hoffmann 2023).

Auf größere Modifikationen konnte sich die Bundesregierung damals zwar nicht einigen. Im Gutachten zum Prozess wurden aber weitergehende Modifikationen betrachtet, die die

Stabilität der Potenzialschätzung erhöhen und die Finanzpolitik planbarer machen und verstetigen können. Darunter befanden sich auch Glättungsverfahren, die hinsichtlich der Stabilität zu einem grundsätzlich recht positiven Ergebnis kamen (Boysen-Hogrefe und Hoffmann 2023: 22f. und 25ff.). Besonders in Krisenphasen kann die Glättung Haushaltsspielräume schaffen; verbessert sich die Lage, dann werden die Spielräume im Vergleich zum Bundesverfahren allerdings geringer. Genau dies ist im Sinne der Symmetrie und einer konjunkturgerechten Finanzpolitik jedoch erwünscht. Auch die Deutsche Bundesbank (2022) hatte einen Vorschlag zur zeitverzögerten Berücksichtigung von Revisionen gemacht. Dabei sollten überraschende Revisionen der Steuereinnahmen im Planungszeitraum ab vier Jahren vor Haushaltsaufstellung nur teilweise den Verschuldungsspielraum verändern, um einen unsteten und potenziell prozyklischen Haushaltskurs zu vermeiden.

3. Symmetrie als wesentliche Voraussetzung für die ökonomische Sinnhaftigkeit und rechtliche Zulässigkeit der Glättung

Die ökonomische Sinnhaftigkeit der Glättung, ebenso wie ihre rechtliche Zulässigkeit (nach Auffassung des Rechtsgutachtens von Iwers und Stampehl 2025, S. 53) hängt jedoch davon ab, dass man plausiblerweise annehmen kann, dass die konkret gewählte Methode dem Symmetriegebot folgt, d.h. dass im Abschwung aufgenommene Kredite im Aufschwung (symmetrisch) getilgt werden. Die Glättung darf also nicht so angelegt sein, dass sie zu einer dauerhaft höheren strukturellen Nettokreditaufnahme führt.

Ob eine konkrete Methode der Potenzialschätzung zu einer im wesentlichen symmetrischen Konjunkturbereinigung führt, ist ex ante schwer vorherzusagen und aufgrund der begrenzten Erfahrungen mit dem Bundesverfahren sind Simulationen nur unter vereinfachenden Annahmen möglich. Allerdings kommen Rietzler und Paetz (2025) zu einem bezüglich der Symmetrieeigenschaften unterschiedlicher mehrjähriger Glättungen aufschlussreichen Ergebnis: In (Pseudo-)Echtzeit ließ sich für alle untersuchten Glättungsverfahren (drei-, fünf-, sieben- und zehnjährige Glättung) über den Konjunkturzyklus von 2009 bis 2019 im Vergleich zum ungeglätteten Bundesverfahren eine geringere betragsmäßige Abweichung von der Symmetrie als für das Bundesverfahren feststellen. Zwar lässt sich dieses Ergebnis nicht verallgemeinern und auf andere Zeiträume oder die Zukunft übertragen, es zeigt jedoch, dass über einen relevanten Zeitraum die Glättung hinsichtlich der Symmetrie durchweg besser abschnitt als das allgemein akzeptierte Bundesverfahren.

4. Konkrete Ausgestaltung der Glättung wesentlich

Zur Beurteilung der in § 18 Abs. 3 konkret vorgeschlagenen vierjährigen Glättung kann auf die kontroverse, aber sehr aufschlussreiche Diskussion im Rahmen der Einführung der zehnjährigen Glättung in § 18 Abs. 3 der Brandenburger Landeshaushaltsordnung (Truger 2025) zurückgegriffen werden. Dort hatte es ein befürwortendes Gutachten (Breuer und Truger 2025) und ein ablehnendes Gutachten (Boysen-Hogrefe und Hoffmann 2025) sowie eine Anhörung im

Landtag Brandenburg (2025) gegeben, in dem von den ökonomischen Sachverständigen Tom Krebs (Universität Mannheim) und Achim Truger die zehnjährige Glättung für nachvollziehbar und vertretbar gehalten wurde, während der Sachverständige Jens Boysen-Hogrefe (Kiel Institut für Weltwirtschaft) konkret gegen die zehnjährige Glättung aufgrund großer Zweifel hinsichtlich ihrer Symmetrieeigenschaft äußerte, die auch bereits im Gutachten von Boysen-Hogrefe und Hoffmann (2025) formuliert worden waren.

Für die für den Landeshaushalt Thüringen zur Diskussion stehende konkrete Konjunkturbereinigung ist wesentlich, dass es unter allen ökonomischen Sachverständigen Konsens darüber gab, dass grundsätzlich eine mehrjährige Glättung der Potenzialschätzung des Bundesverfahren zur Verbesserung der Vorhersehbarkeit und Planbarkeit der Finanzpolitik ökonomisch sinnvoll sein kann. Dies war auch bereits in Boysen-Hogrefe und Hoffmann (2025) hervorgehoben worden.

Der Dissens bestand ausschließlich darüber, ob der für Brandenburg in der geänderten Haushaltsordnung verwendete konkrete Glättungszeitraum von zehn Jahren nicht zu lang sei – insbesondere zur Wahrung des Symmetriegebots. Die Zweifel von Boysen-Hogrefe nährten sich insbesondere aus grundsätzlichen methodischen Überlegungen zur zeitreihenökonomischen Zerlegung der BIP-Entwicklung in Trend und Zyklus, sowie daraus, dass die für die Symmetrieeigenschaft als notwendig unterstellte kräftige wirtschaftliche Erholung aus mehreren Gründen nicht eintreten könnte und dass dies potenziell dauerhaft hohe strukturelle Haushaltsdefizite zur Folge haben könnte. Er wies darauf hin, dass weder in aktuell im Rahmen der Schuldenbremse verwendeten Potenzialschätzungen noch in Reformvorschlägen ein vergleichbar langer Zeitraum von zehn Jahren zur Glättung verwendet würde. Vielmehr werde in Rheinland-Pfalz im Rahmen des Steuertrendverfahrens über ein explizites Symmetriekonto die Einhaltung der Symmetrie sichergestellt, während im Vorschlag der Bundesbank nur eine gewichtete Glättung über vier Jahre – ebenfalls mit Korrekturmechanismus zur Wahrung der Symmetrie – vorgesehen sei (Landtag 2025, S.39ff.).

Das bedeutet aber, dass sich die geäußerte Kritik an der konkreten zehnjährigen Glättungsmethode durch Wahl eines kürzeren Glättungszeitraums und eine ex post-Kontrolle und ggf. Korrektur der Symmetrie über ein entsprechendes Symmetriekonto ausräumen lässt. Dies entspricht aber genau der im Änderungsvorschlag für § 18 LHO Thüringen gewählten Ausgestaltung: Erstens ein vergleichsweise kurzer und anderswo bereits praktizierter Glättungsrahmen von nur vier Jahren (§ 18 Abs. 3) und zweitens ein Symmetriekonto mit Korrekturmaßnahmen gegen die Verletzung der Symmetrieeigenschaft (§ 18 Abs. 6).

5. Fazit

Die im Gesetzentwurf in § 18 der Thüringer Haushaltsordnung enthaltene Glättung der Potenzialschätzung lässt sich grundsätzlich gut ökonomisch begründen, weil sie zur Vermeidung einer pro-zyklischen Finanzpolitik und zur Verbesserung von Planbarkeit und Stetigkeit der Finanzpolitik beitragen kann. Potenzielle – auch juristische – Bedenken könnten sich gegen Verletzungen des Symmetriegebots wegen eines zu langen Glättungszeitraums oder eine zu

geringe Verbindlichkeit aufgrund des Verzichts auf eine Vollzugskontrolle richten. Beiden potenziellen Bedenken trägt der Gesetzentwurf allerdings durch die Wahl eines kurzen Glättungszeitraums von vier Jahren in Absatz 3 sowie die Einführung eines Symmetriekontos in Absatz 6 mit entsprechenden Korrekturmechanismen zur Sicherstellung der Symmetrie Rechnung.

Daher ist der Gesetzentwurf zur Änderung von § 18 der Thüringer Landeshaushaltsordnung uneingeschränkt zu befürworten.

Literatur

- BMWK und BMF (2024): Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten Datengrundlagen und Ergebnisse der Schätzungen der Bundesregierung, Stand: Herbstprojektion der Bundesregierung vom 9. Oktober 2024, Berlin.
- BMWE und BMF (2025a): Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten Datengrundlagen und Ergebnisse der Schätzungen der Bundesregierung, Stand: Frühjahrsprojektion der Bundesregierung vom 24. April 2025, Berlin.
- BMWE und BMF (2025b): Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten Datengrundlagen und Ergebnisse der Schätzungen der Bundesregierung, Stand: Herbstprojektion der Bundesregierung vom 8. Oktober 2025, Berlin.
- Boysen-Hogrefe, J. und Hoffmann, T. (2023), Vorschläge zur Modifikation der Potenzialschätzung der Bundesregierung im Vergleich, Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik Nr. 45, Kiel: Institut für Weltwirtschaft.
- Boysen-Hogrefe, J. und Hoffmann, T. (2025): Zur Frage der Symmetrie und Angemessenheit der Produktionslücken bei einer zusätzlichen Glättung der Schätzung des Produktionspotenzials entsprechend des Entwurfs zu §18a Landeshaushaltsordnung des Landes Brandenburg“, Kurzgutachten im Auftrag der CDU-Fraktion des Landes Brandenburg vom 9. Juni 2025, Kiel: Institut für Weltwirtschaft.
- Breuer, C. und Truger, A. (2025): Kurzgutachten zur Neufassung von § 18a Abs. 3 Landeshaushaltsordnung aus finanzwissenschaftlicher und finanzpolitischer Sicht, Forschungsauftrag des Ministeriums der Finanzen und für Europa des Landes Brandenburg,
- Deutsche Bundesbank (2022), „Die Schuldenbremse des Bundes: Möglichkeiten einer stabilitätsorientierten Weiterentwicklung“, Monatsbericht April 2022.
- Iwers, S. und Stampehl, L. (2025): Verfassungsrechtliche Prüfung der Neugestaltung des Verfahrens zur Kreditaufnahme nach dem Entwurf zu § 18a Landeshaushaltsordnung, Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg, Potsdam.
- Landtag Brandenburg (2025): Protokoll 10. (öffentliche) Sitzung (Sondersitzung), 12.06.2025 von 09.00 Uhr bis 15.35 Uhr, Ausschuss für Haushalt und Finanzen, 8. Wahlperiode, P-AHF 8/10, Datum der Ausgabe: 09.07.2025.
- Ministerium der Justiz Rheinland-Pfalz (2014): Landesverordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 3 Abs. 2 Satz 1 des Ausführungsgesetzes zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 22. Januar 2014.

- Rietzler, K. und Paetz, C. (2025): Neues Konjunkturbereinigungsverfahren im Thüringer Landeshaushalt. Modernisierung der landesrechtlichen Regelungen zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse, Kurzgutachten im Auftrag des Thüringer Finanzministeriums, Düsseldorf: Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung.
- Scholz, Birger (2021): Die grundgesetzliche Schuldenbremse und ihre Umsetzung durch Bund und Länder sowie die haushaltspolitische Umsetzung der Notlagenverschuldung in der Corona-Pandemie, Studie im Auftrag des DGB-Bundesvorstands, Berlin, Juni 2021, URL: <https://www.dgb.de/uber-uns/dgb-heute/wirtschafts-finanz-steuerpolitik/++co++2d44b7f2-cf36-11eb-8519-001a4a160123>
- Truger, A. (2025): Kurzgutachten zur Thematik „Konjunkturbedingte Kreditaufnahmen und Tilgung“. Ergänzung zum Kurzgutachten „Neufassung von § 18a Abs. 3 Landeshaushaltsordnung aus finanzwissenschaftlicher und finanzpolitischer Sicht“ vom 28. Mai 2025 im Lichte der Inhalte der Anhörung vom 12. Juni 2025 im AHF und neuerer Publikationen, Forschungsauftrag des Ministeriums der Finanzen und für Europa des Landes Brandenburg, Berlin.



ifso expertise

ifso expertise is a series consisting of economic and social policy expertise emerging at and around the Institute for Socio-Economics at the University of Duisburg-Essen.

ifso expertise ist eine Publikationsreihe wirtschafts- und sozialpolitischer Expertisen, die am oder im Umfeld des Instituts für Sozioökonomie an der Universität Duisburg-Essen entstanden sind.

All issues of **ifso expertise** at uni-due.de/soziooekonomie/expertise
Alle Ausgaben von *ifso expertise*

ISSN 2699-8688

UNIVERSITÄT
DUISBURG
ESSEN

Offen im Denken



Institut für Sozioökonomie
Universität Duisburg-Essen

Lotharstr. 65
47057 Duisburg

uni-due.de/soziooekonomie
expertise.ifso@uni-due.de



This work is licensed under a
Creative Commons Attribution
4.0 International License