

191

Politikberatung
kompakt

Praktizierte Verfahren der Konjunkturbereinigung

IMPRESSUM

DIW Berlin, 2023

DIW Berlin
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
Mohrenstraße 58
10117 Berlin
Tel. +49 (30) 897 89-0
Fax +49 (30) 897 89-200
www.diw.de

ISBN 978-3-946417-82-8

ISSN 1614-6921

Alle Rechte vorbehalten.
Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
des DIW Berlin ist auch in
Auszügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

DIW Berlin: Politikberatung kompakt 191

Pia Hüttl*

Konstantin A. Kholodilin**

Praktizierte Verfahren der Konjunkturbereinigung

Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen

Berlin, 31. Oktober 2022

*DIW Berlin, Abteilung Makroökonomie. phuettl@diw.de

**DIW Berlin, Abteilung Makroökonomie. kkholodilin@diw.de

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	ii
1 Einführung	1
2 Verfahren der Bundesländer in Deutschland	1
2.1 Konsolidierungshilfeverfahren: Hessen	2
2.2 Steuertrendverfahren: Rheinland-Pfalz	4
2.3 Steuerniveauverfahren: Sachsen	5
3 Verfahren in Europa	6
3.1 Europäischer Fiskalpakt	6
3.2 Frankreich	15
3.2.1 Haushaltsplanung	15
3.2.2 Methodologie	16
3.3 Österreich	17
3.3.1 Haushaltsplanung	17
3.3.2 Methodologie	19
3.4 Schweiz	19
3.4.1 Haushaltsplanung	20
3.4.2 Methodologie	21
3.5 Spanien	22
3.5.1 Haushaltsplanung	22
3.5.2 Methodologie	24
4 Fazit	26
Literaturverzeichnis	27
Anhang: Übersicht der Methodologien internationaler Organisationen	29
Verfahren der Europäischen Kommission	29
Verfahren des Internationalen Währungsfonds	31
Verfahren der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	32
Verwendete Abkürzungen	33

Tabellenverzeichnis

1	Gesetzgebung der deutschen Länder zur Konjunkturbereinigung	2
2	Übersicht Fiskalpakt und die nationale Implementierung in den EU-Mitgliedsländern sowie fiskales Regelwerk der Schweiz	8
3	Übersicht Methoden der Konjunkturbereinigung in Europa	14

1 Einführung

Mit der Einführung der Schuldenbremse in Deutschland Anfang 2009 wird die „strukturelle“, also von der Konjunktur unabhängige, staatliche Neuverschuldung für die einzelnen Bundesländer verboten und für den Bund auf maximal 0,35% des nominellen Bruttoinlandsprodukts beschränkt. Neben der strukturellen Neuverschuldung ist ein „konjunktureller Finanzierungssaldo“ zulässig, um die Wirkung der automatischen Stabilisatoren über den Konjunkturzyklus zu gewährleisten. Konjunkturbereinigungsverfahren auf Bundes- sowie Landesebene spielen in diesem Zusammenhang eine besondere Rolle.

Diese Kurzexpertise beschäftigt sich im ersten Teil mit einer Bestandsaufnahme der praktizierten Konjunkturbereinigungsverfahren auf deutscher Bundesländerebene, sofern sie sich vom Verfahren des Bundes unterscheiden. Drei Bundesländer repräsentieren jeweils die unterschiedlichen Methoden: das Konsolidierungshilfeverfahren in Hessen, das Steuerrendverfahren in Rheinland-Pfalz und das Steuerniveauverfahren in Sachsen.

Im zweiten Teil befasst sich die Kurzexpertise mit Konjunkturbereinigungsverfahren anderer europäischer Länder (Frankreich, Österreich, Schweiz und Spanien). Die Kurzexpertise stellt erstens das existierende Regelwerk zur Fiskalpolitik eines Landes vor, zweitens die praktizierten Verfahren und drittens die Methodik der einzelnen Konjunkturbereinigungsverfahren. Generell wird das nationale fiskalische Regelwerk dabei sehr von den europäischen Regeln unter dem Fiskalpakt bestimmt. Der Fiskalpakt trat Anfang 2013 in Kraft. Seitdem haben alle Euroraumstaaten mindestens eine Fiskalregel, die strukturell definiert ist, um die Auswirkungen der konjunkturellen Entwicklung zu berücksichtigen. Die Konjunkturkomponente spielt deshalb in der Haushaltsaufstellung der einzelnen Mitgliedstaaten eine relevante Rolle, und somit auch die EU-Methode zur Schätzung des Produktionspotenzials.

2 Verfahren der Bundesländer in Deutschland

Seit der Einführung der Schuldenbremse in Deutschland gibt es auch Konjunkturbereinigungsverfahren auf Länderebene. Davor spielte das Thema Konjunkturbereinigung auf Ebene der Länder keine Rolle. Eine Studie der Deutschen Bundesbank unterteilt die Verfahren in zwei Gruppen (Deutsche Bundesbank, 2017, 2021): Bei dem ersten, makrobasierten Verfahren wird die Konjunkturkomponente aus einer ermittelten gesamtwirtschaftlichen Produktionslücke abgeleitet. Dieses Verfahren lehnt sich an das Verfahren des Bundes und der Europäischen Kommission an.¹ Die zweiten, steuerglättenden Verfahren, bereinigen die steuerlichen Einnah-

¹ In Deutschland basieren die Berechnungen des Bundes auf der EU-Methode. Deutsche Wirtschaftsforschungsinstitute, die an der Gemeinschaftsdiagnose teilnehmen, berechnen das Produktionspotenzial mit einer modifizierten Methode (modifizierte EU-Methode, MODEM), bei der die Fortschreibungsmodelle an empirische Gegebenheiten in Deutschland angepasst werden, zum Beispiel für die Arbeitszeit und die Erwerbsbeteiligung. Siehe bspw. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2022), Kapitel 3.

men um Aufkommensschwankungen direkt, ohne auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung explizit Bezug zu nehmen. Schematisch stellt Tabelle 1 die Verfahren der einzelnen Bundesländern dar.²

Tabelle 1: Gesetzgebung der deutschen Länder zur Konjunkturbereinigung

Konjunkturbereinigungsverfahren	Bundesländer
Kein Verfahren	Bayern
Bundesverfahren	Berlin, Baden-Württemberg
Konsolidierungshilfverfahren	Bremen, Hessen , Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Brandenburg
Steuertrendverfahren	Hamburg, Rheinland-Pfalz
Steuerniveauverfahren	Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen , Thüringen
Konsolidierungsverfahren nach Kompendium des Stabilitätsrates	Sachsen-Anhalt
Konsolidierungsverfahren des Stabilitätsrates unter Berücksichtigung der Ausgaben für den kommunalen Finanzausgleich	Schleswig-Holstein

Quelle: Deutsche Bundesbank (2017).

Die Kurzexpertise befasst sich exemplarisch mit den Verfahren dreier Bundesländer, welche jeweils die unterschiedlichen Methoden der Konjunkturbereinigung repräsentieren: das Konsolidierungshilfverfahren in Hessen, das Steuertrendverfahren in Rheinland-Pfalz und das Steuerniveauverfahren in Sachsen.

2.1 Konsolidierungshilfverfahren: Hessen

Haushaltsaufstellung: Für die Haushaltsaufstellung folgt Hessen einem makrobasierten Verfahren. Dieses Verfahren orientiert sich, ähnlich wie das Verfahren des Bundes, am EU-Verfahren, und verknüpft dieses mit den Entwicklungen der Steuereinnahmen im Jahresverlauf. Die Rechtsgrundlage der Schuldenbremse des Grundgesetzes wurde im Mai 2011 in der Verfassung des Landes in Artikel 141 verankert.

Berechnung der Konjunkturkomponente: Die Ermittlung der Ex-ante-Konjunkturkomponente orientiert sich grundsätzlich an dem Konjunkturbereinigungsverfahren des Bundes. Dabei wird zunächst die Konjunkturkomponente der Ländergesamtheit berechnet. Hierzu wird die gesamtwirtschaftliche Produktionslücke (aktuellste Schätzung der Bundesregierung) mit der Budgetsemielastizität für die Ländergesamtheit (0,13)

²Für eine komplette Übersicht siehe Scholz (2021).

multipliziert. Der Anteil Hessens an der Konjunkturkomponente der Ländergesamtheit wird entsprechend dem hessischen Vorjahresanteil an den Steuereinnahmen der Länder bestimmt. Als nächsten Schritt wird die Ex-ante-Konjunkturkomponente des Haushaltsentwurfes um eine Steuerabweichungskomponente ergänzt. Die Steuerabweichungskomponente errechnet sich als Differenz zwischen den bei Haushaltsaufstellung veranschlagten Steuereinnahmen für das kommende Haushaltsjahr (Basissteuern) und der tatsächlichen Entwicklung der Steuereinnahmen bis zum Abschluss des Haushaltsjahres.

Die Basissteuern sind regelmäßig auf der Grundlage der Frühjahrs-Steuerschätzung des dem Haushaltsjahr vorangehenden Jahres zu ermitteln. Des weiteren sind sie auf derselben gesamtwirtschaftlichen Projektion zu schätzen wie die Ex-ante-Konjunkturkomponente. Die Auswirkungen von Steuerrechtsänderungen, die zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung noch nicht bekannt waren und bis zum Ende des laufenden Haushaltsjahrs kassenwirksam werden, sind zu bereinigen. Von den Steuereinnahmen sind die kassenmäßigen Zahlungen des Landes in den Länderfinanzausgleich sowie die Steuerverbundmasse des Kommunalen Finanzausgleiches (KFA) in Abzug zu bringen. Alle anderen unerwarteten Änderungen der Steuereinnahmen werden als konjunkturbedingt erfasst. Somit fließen nicht nur zyklische Faktoren in die Konjunkturkomponente mit ein, sondern auch anderweitige Abweichungen der Steuereinnahmen vom Haushaltsentwurf. Auf diese Weise wird einerseits ein kurzfristiger Anpassungsbedarf bei fortgeschrittener Haushaltsaufstellung vermieden. Andererseits werden auch neue Einschätzungen zu grundlegenden Entwicklungstendenzen zunächst der Konjunktur zugerechnet. Etwaige Anpassungen fallen dann aber bei der Haushaltsaufstellung für das nächste Jahr, mit der dann fälligen Neuschätzung der konjunkturbereinigten Steuereinnahmen, an.

Konjunkturausgleichskonto: Hessen – anders als der Bund – dokumentiert die bei Haushaltsabschluss ermittelten, konjunkturbedingten Defizite und Überschüsse auf einem Konjunkturausgleichskonto. Dieses Verfahren soll etwaigen asymmetrischen Konjunkturkomponenten entgegenwirken. Eine Studie der Deutschen Bundesbank zeigt, dass makrobasierten Verfahren zu asymmetrischen Konjunkturkomponenten tendieren, wenn zum Beispiel die im Haushaltsentwurf verwendete Schätzung für die Produktionslücke oder die für den Haushaltsplan und das Ergebnis als konjunkturell eingestuft Revisionen der Steuerprognosen in eine Richtung verzerrt sind (Deutsche Bundesbank, 2017). Deshalb erhöht die Erfassung auf einem Konjunkturausgleichskonto die Transparenz hinsichtlich der Wahrung der verfassungsmäßig vorgegebenen Symmetrie.³ Ohne Kontrollmechanismen besteht die Gefahr, Defizite als konjunkturbedingt zu klassifizieren, um damit kurzfristige Finanzierungsspielräume zu schaffen.

³Eine Begrenzung der kumulierten Konjunkturkomponenten oder eine Verpflichtung zum Abbau von als konjunkturbedingt klassifizierter übermäßiger Verschuldung sind allerdings hier nicht konkret vorgegeben.

2.2 Steuertrendverfahren: Rheinland-Pfalz

Rheinland-Pfalz wird als Beispiel für ein steuerglättendes Verfahren vorgestellt. Die Rechtsgrundlage zur Schuldenregel findet man in Artikel 117 der rheinland-pfälzischen Verfassung sowie in der Landesverordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente.⁴ Die neuen Regelungen zur Schuldenbegrenzung wurden im Dezember 2010 vom Landtag einstimmig verabschiedet. Rheinland-Pfalz war somit eines der ersten Länder, das die Schuldenregel in Landesrecht übertragen hat.⁵

Haushaltsaufstellung: In der Haushaltsaufstellung mittels steuerglättendem Verfahren bereinigt das Land die steuerlichen Einnahmen um Aufkommensschwankungen direkt, ohne auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung explizit Bezug zu nehmen. Bei der konkreten Berechnung des (geglätteten) „Normalniveaus“ der steuerlichen Einnahmen setzt Rheinland-Pfalz einen Startwert in der Vergangenheit einmalig fest, der laufend mit einer trendmäßigen Wachstumsrate fortgeschrieben wird. Dieses Trendwachstum wird im Wesentlichen aus den durchschnittlichen Änderungsraten der einbezogenen Einnahmen in der Vergangenheit berechnet. Davon lässt sich der Name „Steuertrendverfahren“ ableiten.

Berechnung der Konjunkturkomponente: In diesem Verfahren ergibt sich die Konjunkturkomponente aus der Differenz zwischen den veranschlagten Steuereinnahmen und den erwarteten Steuereinnahmen in der konjunkturellen Normallage. Das Normalniveau wird in einem Basisjahr auf die Höhe der über einen Stützzeitraum ermittelten strukturellen Steuereinnahmen festgelegt. Für die Folgejahre wird es jeweils mit dem geometrischen Mittel des Wachstums der um Rechtsänderungen bereinigten Steuereinnahmen fortgeschrieben. Zur Gewährleistung der Symmetrie der Konjunkturkomponenten wird unter bestimmten Voraussetzungen die Fortschreibungsrate um einen Korrekturbetrag angepasst. Die Effekte von Steuerrechtsänderungen werden bei der Ermittlung des Regelfortschreibungsfaktors bereinigt und bei der Fortschreibung gesondert addiert. Rechtsänderungen können bereits dann berücksichtigt werden, wenn ihr Eintritt mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten und ihre finanziellen Auswirkungen mit hinreichender Genauigkeit zu prognostizieren sind. Ausnahmeregelungen für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen (z.B. die Corona-Pandemie im Jahr 2020), sind zulässig. Hierfür braucht es aber einen Beschluss des Landtages.

Symmetriekonto: Ähnlich wie bei den makrobasierten Verfahren ist daher auch beim Steuertrendverfahren eine Kontrolle und potenziell eine Korrektur von persistenten Schulden erforderlich, die sich aus negativ verzerrten Konjunkturkomponenten ergeben. Um Symmetrierisiken entgegenzuwirken, werden in Rheinland-Pfalz Zu- oder Abschläge gegenüber den regulären Fortschreibungsraten für das Normalniveau der steuerlichen Einnahmen gemacht, die von den zuletzt veranschlagten Konjunkturkomponenten abhängen. Die Höhe dieser

⁴ 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 (GVBl. 2014, 8).

⁵ Für weiterleitende Informationen siehe <https://fm.rlp.de/de/themen/finanzen/landeshaushalt/schuldenregel/>.

Zu- und Abschläge ist mit dem Stand des Symmetriekontos verknüpft. Hier werden die seit Beginn der Konjunkturbereinigung im Jahr 2012 festgestellten Konjunkturabweichungen erfasst.

2.3 Steuerniveauverfahren: Sachsen

Sachsen hat sich ebenfalls für ein steuerglättendes Verfahren entschieden. Die Rechtsgrundlage zur Verfahrensbeschreibung findet sich im Artikel 95, Absatz 4 der Landesverfassung.⁶ Das Gesetz wurde im März 2013 vom Landtag verabschiedet und in die Verfassung aufgenommen.

Haushaltsaufstellung: Das Steuerniveauverfahren ist ein steuerglättendes Verfahren, welches die gesamtwirtschaftliche Entwicklung nicht direkt in Betracht zieht. Bei der konkreten Berechnung des (geglätteten) „Normalniveaus“ der steuerlichen Einnahmen bei der Haushaltsaufstellung bestimmt Sachsen die Normallage über das durchschnittliche Niveau der steuerlichen Einnahmen der vorgegangenen vier Jahre. Daher der Name „Steuerniveauverfahren“.

Berechnung der Konjunkturkomponente: Ausgangspunkt des Ansatzes ist die Normallage im Jahr der Haushaltsaufstellung. Diese wird im Haushaltsgesetz festgeschrieben und ist definiert anhand der durchschnittlichen Steuereinnahmen der vorangegangenen vier Jahre. Die Steuereinnahmen werden um Steuerrechtsänderungen bereinigt. Weichen die Steuereinnahmen um mindestens 3% von der Normallage ab (unter 97% der Normallage), so ist eine Kreditaufnahme (negative Konjunkturkomponente) zulässig (§ 18 Abs. 2 der Landeshaushaltsordnung). Voraussetzung einer Kreditaufnahme zur Deckung der Differenz bis zu 99% der Normallage ist ein Beschluss des Landtags mit einfacher Mehrheit. Für eine Verstärkung über 99% ist eine Zweidrittelmehrheit des Landtags erforderlich. Dieser Ansatz sieht auch einen konkreten Tilgungsplan vor: Die konjunkturelle Kreditaufnahme ist durch Steuererhöhungen in maximal acht Jahren zu tilgen. Eine Abweichung zwischen Haushaltsplan und Haushaltsrechnung ist spätestens im nächsten festzustellenden Haushaltsplan auszugleichen. Gleichzeitig soll eine angemessene Rücklage gebildet werden. Konjunkturelle Schwankungen, die nicht zu einer Kreditaufnahme ermächtigen, sollen somit durch Entnahmen aus der Rücklage überbrückt werden. Nach Abschluss des Haushaltsjahres ist die Abweichung zwischen der in Anspruch genommenen Kreditermächtigung beziehungsweise Tilgung und der nach der tatsächlichen Steuereinnahmeentwicklung zu ermittelnden Kreditaufnahmemöglichkeit beziehungsweise den Tilgungsverpflichtungen festzustellen und der Haushaltsrechnung als Übersicht beizufügen.

Die sächsische Verfassung sieht kein Konjunkturausgleichskonto zur Kontrolle der Symmetrie vor. Eine explizite Kontrolle ist nur hinsichtlich der Tilgung konjunkturbedingter Kreditaufnahmen vorgesehen. Die Tilgung konjunk-

⁶Verfassung des Freistaates Sachsen vom 27. Mai 1992 (SächsGVBl. S. 243), die durch das Gesetz vom 11. Juli 2013 (SächsGVBl. S. 502) geändert worden ist; <https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/3975-Verfassung>.

turbedingter Kredite soll zeitnah, spätestens aber innerhalb von acht Jahren erfolgen.

3 Verfahren in Europa

3.1 Europäischer Fiskalpakt

Die Fiskalgesetze der einzelnen EU-Mitgliedstaaten werden inzwischen stark von den europäischen Regeln bestimmt: vom sogenannten „Six-Pack“, „Two-Pack“ und seit 2012 hauptsächlich auch vom „Europäischen Fiskalpakt“.⁷ Der Fiskalpakt regelt, dass der Staatshaushalt ausgeglichen sein oder einen Überschuss aufweisen muss. Der Vertrag definiert dabei einen ausgeglichenen Haushalt als ein allgemeines Haushaltsdefizit, welches 3,0% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) nicht überschreitet, und ein strukturelles Defizit, welches ein länderspezifisches mittelfristiges Haushaltsziel (MTO) nicht überschreitet. Das mittelfristige Haushaltsziel kann für Staaten mit einem Schuldenstand von mehr als 60% des BIP auf höchstens 0,5% des BIP und für Staaten mit einem Schuldenstand innerhalb der 60%-Grenze auf höchstens 1,0% des BIP festgelegt werden. Die länderspezifischen mittelfristigen Ziele werden alle drei Jahre neu berechnet und können von der Europäischen Kommission strenger festgelegt werden als der im Vertrag vorgesehene Spielraum. Des Weiteren enthält der Fiskalpakt auch eine direkte Kopie der im Stabilitäts- und Wachstumspakt festgelegten Kriterien für die „Schuldenbremse“, die festlegt, in welchem Tempo der Schuldenstand oberhalb der Grenze von 60% des BIP sinken soll.

Alle Staaten des Euroraums wurden dabei verpflichtet, das Rahmengesetz für einen ausgeglichenen Haushalt in ihr nationales Recht zu übernehmen, vorzugsweise auf Verfassungsebene. Auch Staaten der Europäischen Union, die nicht Teil des Euroraums sind, konnten sich diesem Regelwerk anschließen. Der Fiskalpakt bindet 22 der 25 Vertragsparteien, nämlich die 19 Mitgliedstaaten des Euroraums sowie Bulgarien, Dänemark und Rumänien. Polen, Schweden und Ungarn sind nicht an den Fiskalpakt gebunden.⁸ Der „Two-Pack“ legt weitere Neuerungen fest: einen gemeinsamen Haushaltskalender, die Verpflichtung, die Haushalte auf unabhängige makroökonomische Schätzungen zu stützen, und die Einführung von unabhängigen Finanzbehörden zur Überwachung der Einhaltung der Haushaltsziele.

⁷Für weitere Details zum „Six-Pack“ siehe Richtlinie 2011/85/EU des Rates vom 8. November 2011 über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten, verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32011L0085>, zum siehe <https://eur-lex.europa.eu/DE/legal-content/summary/economic-governance-rules-introduced-after-the-financial-and-economic-crisis-a-review.html> und zum Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (2012) siehe <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A42012A0302%2801%29>

⁸Siehe dazu den Bericht der Europäischen Kommission über den Stand der Implementierung des Fiskalpakts – European Commission (2017).

Tabelle 2 gibt eine Übersicht zur Implementierung des Fiskalpakts in den EU-Mitgliedsländern und über das fiskalische Regelwerk in der Schweiz. In allen Euroraum-Ländern trat der Fiskalpakt im Laufe des Jahres 2013 in Kraft. In Lettland ist das Gesetz seit 2014, in Litauen seit 2015 und in der Tschechischen Republik seit 2019 wirksam. Lediglich in neun EU-Ländern hat das fiskale Regelwerk Verfassungsrang.⁹ Gleichzeitig wird durch die Implementierung des Fiskalpakts sichergestellt, dass alle Länder mindestens eine Fiskalregel besitzen, die den Haushaltssaldo strukturell definiert. Somit spielt die Konjunkturkomponente in der Haushaltsaufstellung der einzelnen Mitgliedsstaaten eine relevante Rolle. Des Weiteren bedienen sich die EU-Länder auch verschiedenster Ausgaben-, Einnahmens- und Schuldenregeln, wobei die Schuldenregel auf den Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts aufbaut. Die Schweizer Schuldenbremse existiert seit 2001 und hat Verfassungsrang. Sie definiert sich über eine Ausgabenregel, welche das Produkt aus den geschätzten Einnahmen und einem Konjunkturfaktor ist.

Auf diese Gesetze aufbauend gibt es eine Vielzahl von Konjunkturbereinigungsverfahren. Der Fokus der Kurzex-pertise liegt auf den EU-Mitgliedsländern Frankreich, Österreich, Spanien und der Schweiz. Zur Übersicht zeigt Tabelle 3, welche Verfahren in den verschiedenen europäischen Ländern genutzt werden und welche Institutionen sich um die Umsetzung kümmern. Seit der Einführung des Fiskalpakts und der strukturellen Definition des Haushaltssaldos, wird auch in allen drei Ländern die EU-Methode zur Schätzung verwendet. In der Schweiz wird eine eigene Produktionsfunktion geschätzt. Die Institutionen, welche die Schätzungen ausführen, sind dabei nationale Wirtschaftsinstitute oder auch Wirtschaftsministerien. In den nächsten Abschnitten stellt diese Kurzex-pertise zuerst das existierende fiskalische Regelwerk eines Landes im Detail vor, diskutiert die institutionellen Praktiken zur Haushaltsaufstellung sowie die Methodik der einzelnen Konjunkturbereinigungsverfahren.

⁹Deutschland, Frankreich, Italien, Litauen, Portugal, Slowakei, Slowenien, Spanien und Ungarn.

Tabelle 2: Übersicht Fiskalpakt und die nationale Implementierung in den EU-Mitgliedsländern sowie fiskales Regelwerk der Schweiz

Land	Nationales Recht	Wirksam seit	Gesetzliche Grundlage	Regeln
Belgien	einfaches Recht	1. April 2013	Kooperationsabkommen vom 13. Dezember 2013	Ausgabenregel, Struktureller Haushaltssaldo: 0% des BIP für den Zentralstaat
Bulgarien	einfaches Recht	1. Januar 2014	Gesetz über die öffentlichen Finanzen 2013, Gesetz über den Fiskalrat und die automatischen Korrekturmechanismen 2015	Schuldenregel, Ausgabenregel, Struktureller Haushaltssaldo: 0,5% des BIP für den Zentralstaat
Dänemark	einfaches Recht	1. Januar 2013	Haushaltsgesetz Nr. 547 2012, Gesetz Nr. 583 zur Änderung des Wirtschaftsrats und des Umweltwirtschaftsrats 2012	Ausgabenregel, struktureller Haushaltssaldo: das jährliche Ziel für den strukturellen Haushaltssaldo ist das im Stabilitäts- und Wachstumspakt festgelegte mittelfristige Ziel, allerdings mit einer niedrigeren Schwelle für das strukturelle Defizit von 0,5% des BIP.
Deutschland	Verfassungsrang	1. Januar 2013	Grundgesetz (insbesondere Artikel 109, Artikel 109a, Artikel 115 und Artikel 143d), Gesetz zur Ausführung des Artikels 115 des Grundgesetzes, das am 15. Juli 2013 verabschiedete Gesetz zur Umsetzung des Fiskalpakts, zur Änderung des Haushaltssatzungsgesetzes und des Stabilitätsratsgesetzes sowie die Geschäftsordnung des Stabilitätsrates	struktureller Haushaltssaldo: strukturelles Defizit darf eine Obergrenze von 0,35% des nominalen BIP nicht überschreiten.
Estland	einfaches Recht	1. Januar 2013	Staatshaushaltsgesetz 2014, Gesetz über die Bank von Estland und die Satzung des Finanzrats 2014	Schuldenregel, struktureller Haushaltssaldo: Die strukturelle Haushaltsposition des Sektors Staat ist unter Berücksichtigung der Prognose ausgeglichen oder weist einen Überschuss auf.

... Fortsetzung

Land	Nationales Recht	Wirksam seit	Gesetzliche Grundlage	Regeln
Finnland	einfaches Recht	1. Januar 2013	Haushaltsrahmenrichtlinie Nr. 869/2012, Gesetz über die Steuerpolitik sowie spätere Änderungen durch Gesetz Nr. 18/2017	Ausgabenregel, Schuldenregel, struktureller Haushaltssaldo: Die Regierung setzt sich ein mittelfristiges Ziel für den strukturellen Saldo des Staates.
Frankreich	Verfassungsrang	1. Januar 2013	Artikel 34 und 55 der Verfassung, Organgesetz Nr. 2012-1403 über die Planung und die Verwaltung der öffentlichen Finanzen, die Beschlüsse 2012-653 DC und 2012-658 DC des französischen Conseil constitutionnel, die interne Regelung des Hohen Rates für die öffentlichen Finanzen (HCPF) 2013	Einnahmenregel, struktureller Haushaltssaldo
Griechenland	einfaches Recht	1. Januar 2013	Gesetz Nr. 4270 über die Grundsätze der Finanzverwaltung und -aufsicht 2014, geändert durch Gesetz Nr. 4336 von 2015	Schuldenregel, struktureller Haushaltssaldo: muss dem mittelfristigen Ziel entsprechen und darf auf keinen Fall unter dem im Fiskalpakt festgelegten Schwellenwert liegen.
Irland	einfaches Recht	1. Januar 2013	Gesetz zur steuerlichen Verantwortung von 2012	Schuldenregel, struktureller Haushaltssaldo: Die Haushaltslage des Staates ist ausgeglichen oder weist einen Überschuss auf, wenn das im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts festgelegte mittelfristige Haushaltsziel erreicht wird, oder – wenn dies nicht der Fall ist –, dass er sich auf dem Anpassungspfad zur Einhaltung des mittelfristigen Haushaltsziels befindet.

... Fortsetzung

Land	Nationales Recht	Wirksam seit	Gesetzliche Grundlage	Regeln
Italien	Verfassungsrang	1. Januar 2013	Verfassungsgesetz Nr. 1 2012 zur Änderung der Verfassung, Gesetz 243/2012 über die Bestimmungen zur Umsetzung des Grundsatzes eines ausgeglichenen Haushaltsgrundsatzes gemäß Artikel 81 Absatz 6 der Verfassung, geändert durch Gesetz Nr. 164 (Gesetz 243/2012)	Ausgabenregel, Schuldenregel, struktureller Haushaltssaldo: staatliche Institutionen tragen zur Erreichung eines ausgeglichenen Haushalts bei, der dem mittelfristigen, strukturell definierten Ziel entspricht.
Kroatien	–	–	–	nicht erforderlich bis zur Euro-Einführung.
Lettland	einfaches Recht	1. Januar 2014	Gesetz zur Ratifizierung des TSCG 2012, Gesetz über die Haushaltsdisziplin 2013	Ausgabenregel, Schuldenregel, struktureller Haushaltssaldo: das strukturelle Defizit darf nicht mehr als 0,5% des BIP betragen.
Litauen	Verfassungsrang	1. January 2015	Verfassungsgesetz zur Umsetzung des Fiskalvertrags Nr. XII-1289 2014	Ausgabenregel, Einnahmenregel, struktureller Haushaltssaldo.
Luxemburg	einfaches Recht	1. Januar 2013	Gesetz zur Genehmigung des Vertrags 2013, Gesetz über die Koordinierung und Verwaltung der öffentlichen Finanzen 2014, geändert 2016, Gesetz über die mehrjährige Finanzplanung für den Zeitraum 2014–2018	struktureller Haushaltssaldo: strukturelles Defizit von 0,5% des BIP oder weniger.
Malta	einfaches Recht	1. Juli 2013	Fiskales Verantwortungsgesetz 2014	Schuldenregel, struktureller Haushaltssaldo: die strukturelle Haushaltsposition des Staates ist in jedem Jahr entweder ausgeglichen oder weist einen Überschuss auf.
Niederlande	einfaches Recht	1. November 2013	Gesetz über die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen 2013, Gesetz über den Staatsrat	Schuldenregel, Einnahmenregel, Ausgabenregel, struktureller Haushaltssaldo.

... Fortsetzung

Land	Nationales Recht	Wirksam seit	Gesetzliche Grundlage	Regeln
Österreich	einfaches Recht	1. Januar 2013	Österreichischer Stabilitätspakt 2012, Fiskalratgesetz, BGBl. 149/2013, „Schuldenbremsenverordnung“ 2012	Ausgabenregel, Schuldenregel, struktureller Haushaltssaldo: -0,45% des BIP für den Zentralstaat.
Polen	—	—	—	—
Portugal	Verfassungsrang	1. Januar 2013	Haushaltsrahmengesetz verabschiedet durch das Gesetz Nr. 151/2015, die derzeit geltenden Artikel des Haushaltsrahmengesetzes, Gesetz Nr. 91/2001 von 2014, Gesetz Nr. 22/2011, Gesetz Nr. 37/2013, Gesetz Nr. 41/2014, Gesetz Nr. 54/2011 zur Genehmigung der Satzung des portugiesischen öffentlichen Finanzrates	Schuldenregel, struktureller Haushaltssaldo: sollte nicht unter dem mittelfristigen Ziel (-0,5%) liegen.
Rumänien	einfaches Recht	1. Januar 2013	Gesetz über steuerliche und haushaltspolitische Verantwortung Nr. 69/2010, geändert durch das Gesetz Nr. 377/2013 zur Änderung und Ergänzung	Ausgabenregel, Schuldenregel, struktureller Haushaltssaldo: Das jährliche strukturelle Defizit der öffentlichen Verwaltung ist entweder ausgeglichen oder weist einen Überschuss auf.
Schweden	—	—	—	nicht erforderlich bis zur Euro-Einführung
Slowakei	Verfassungsrang	1. Januar 2013	Verfassung, Gesetz Nr. 436/2013, mit dem in das Gesetz Nr. 523/2004 über die Haushaltsordnung des Staates ein neuer Artikel (Artikel 30a) eingeführt wird, Verfassungsgesetz über die Haushaltsverantwortung Nr. 493/2011, mit dem der Rat für Haushaltsverantwortung als Überwachungsorgan eingerichtet wurde	Schuldenregel, struktureller Haushaltssaldo: das gesamtstaatliche strukturelle Defizit soll 0,5% des BIP oder weniger betragen.

... Fortsetzung

Land	Nationales Recht	Wirksam seit	Gesetzliche Grundlage	Regeln
Slowenien	Verfassungsrang	1. Januar 2013	Verfassungsgesetz zur Änderung von Artikel 148 der Verfassung 2013, Gesetz über die Steuergesetzgebung 2015	struktureller Haushaltssaldo
Spanien	Verfassungsrang	1. Januar 2013	Artikel 135 der Verfassung (in der geänderten Fassung vom September 2011), Organgesetz über Haushaltsstabilität und finanzielle Nachhaltigkeit 2/2012, Organgesetz 6/2013 über die Einrichtung der Unabhängigen Behörde für fiskalische Verantwortung, das Königliche Dekret 215/2014 zur Genehmigung des Statuts der Unabhängigen Behörde für Fiskalische Verantwortung, der Ministerialbeschluss HAP/1287/2015.	Schuldenregel, struktureller Haushaltssaldo: keine öffentliche Verwaltung darf ein strukturelles Defizit aufweisen, das nicht als ein an den Konjunkturzyklus angepasstes Defizit definiert ist und keine außergewöhnlichen oder befristeten Maßnahmen beinhaltet.
Tschechische Republik	einfaches Recht	3. April 2019		Schuldenregel, struktureller Haushaltssaldo
Ungarn	Verfassungsrang	1. Januar 2013		Schuldenregel, struktureller Haushaltssaldo: sollte auf einem Niveau festgelegt werden, das die Erreichung des mittelfristigen Haushaltsziels ermöglicht.
Zypern	einfaches Recht	1. Januar 2013	Gesetz über die fiskalische Verantwortung und den Haushaltsrahmen 2014	Schuldenregel, struktureller Haushaltssaldo: soll mittelfristig ausgeglichen sein oder einen Überschuss aufweisen. Diese Regel gilt als erfüllt, wenn der jährliche strukturelle Saldo des Staates das festgelegte mittelfristige Haushaltsziel erreicht hat.

... Fortsetzung

Land	Nationales Recht	Wirksam seit	Gesetzliche Grundlage	Regeln
Schweiz	Verfassungsrang	2. Dezember 2001	Artikel 126 der Bundesverfassung, Finanzhaushaltgesetz (Artikel 13–18 FHG; SR 611.0)	Ausgabenregel: Gesamtausgaben sind ein Produkt aus den geschätzten Einnahmen und einem Konjunkturfaktor.

Quelle: Fiscal Rule Database, Europäische Kommission. Bericht der Kommission vorgelegt gemäß Artikel 8 des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der der Wirtschafts- und Währungsunion, verfügbar unter https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/c20171201_en.pdf. Informationen zur Schweizer Schuldenbremse verfügbar unter https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzpolitik_grundlagen/schuldenbremse.html

Tabelle 3: Übersicht Methoden der Konjunkturbereinigung in Europa

Land	Institution	Verfahren	Unterschiede zum EU-Verfahren
Europäische Union	Europäische Kommission	EU-Methode: Produktionsfunktionsverfahren	
Deutschland	BMWK/BMF	EU-Methode	
Frankreich	DG Trésor	EU-Methode	1) Trend der Arbeitsstunden mit statistischem Filter extrahiert und 2) Ergänzung des Trends der Erwerbsspersonen
Österreich	WIFO	EU-Methode	identisch
Schweiz	SECO	Produktionsfunktionsverfahren	für die Schweiz siehe Stadler (2020), für EU-Methode siehe Glocker and Karniovski (2018).
Spanien	Mineco	EU-Methode	identisch

Quelle: eigene Darstellung.

3.2 Frankreich

In Frankreich wurde der Europäische Fiskalpakt mittels Verfassungsgesetz vom 17. Dezember 2012 auf französisches Recht umgelegt.¹⁰ Die Gesetze zur Planung der öffentlichen Finanzen haben dabei keinen Verfassungsrang.

3.2.1 Haushaltsplanung

Der Fiskalpakt sieht vor, dass ein mittelfristiges Haushaltsziel (MTO) in der mehrjährigen Planung der öffentlichen Finanzen festzulegen ist. In dem Gesetzentwurf vom Dezember 2012 zur Planung der öffentlichen Finanzen sollte das MTO im Jahr 2016 ausgeglichen werden; in den Gesetzesentwürfen vom Dezember 2014 und Januar 2018 wurde das mittelfristige Ziel auf -0,4% des BIP festgelegt, das im Jahr 2019 beziehungsweise nach 2022 erreicht werden sollte.

Der Fiskalpakt sieht außerdem vor, dass „im Falle von signifikanten Abweichungen vom mittelfristigen Ziel oder dem Anpassungspfad automatisch ein Korrekturmechanismus ausgelöst wird“. Die Verantwortung für die Überwachung des Korrekturmechanismus wird einer unabhängigen nationalen Institution übertragen, deren Stellungnahmen die Regierung berücksichtigen muss, sofern sie nicht öffentlich erklärt, warum sie dies nicht tut. In Frankreich wurde in diesem Zusammenhang mit dem Verfassungsgesetz vom 17. Dezember 2012 der Hoher Rat für öffentliche Finanzen (*Haut Conseil des finances publiques*, HCFP) eingerichtet. Dieser Rat hat eine dreifache Aufgabe in Bezug auf die öffentlichen Finanzen:

- Wenn ein Gesetzentwurf zur Planung der öffentlichen Finanzen vorgelegt wird, prüft der Rat, ob das vorgeschlagene Programm im Einklang mit den europäischen Verpflichtungen Frankreichs ist.
- Bei der Vorlage von Haushaltsentwürfen und Finanzierung der sozialen Sicherheit führt der Rat eine ex-ante-Bewertung durch, ob die strukturellen Defizitsprognosen, die von der Regierung bei der Ausarbeitung dieser Gesetzesentwürfe verwendet wurden, mit den Verpflichtungen übereinstimmen, die mit dem Programmplanungsentwurf eingegangen wurden. Die Kohärenz wird sowohl in Bezug auf die potenzielle Lücke zwischen Schätzungen und Programmplanung als auch die interne Kohärenz der Prognosen selbst geprüft (Glaubwürdigkeit der verwendeten Annahmen, angekündigte Maßnahmen und Quantifizierung ihrer Auswirkungen im Hinblick auf das strukturelle Gleichgewichtsziels).
- Wenn ein Entwurf für den Haushaltsausgleich vorgelegt wird, führt der Rat eine Ex-post-Bewertung zur Ermittlung möglicher Abweichungen zwischen dem Ergebnis und dem Programm durch. Eine „erhebliche Abweichung“ löst den Korrekturmechanismus aus.

Des Weiteren gibt der Rat beratende Stellungnahmen zu makroökonomischen Prognosen und öffentlichen Finanzen ab. Dazu zählt insbesondere eine Stellungnahme vor der Einreichung des Entwurfs des Abrechnungs-

¹⁰Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques. Journal Officiel de la République française n°294 du 18 décembre 2012

gesetzes zu möglichen Abweichungen des strukturellen Saldos. Sollte dies der Fall sein, muss die Regierung Korrekturmaßnahmen spätestens im Haushalt des folgenden Jahres berücksichtigen.¹¹

3.2.2 Methodologie

Es gibt verschiedenen Institutionen, welche für Frankreich die Produktionslücke berechnen: Direction générale du Trésor (DG Trésor), die Europäische Kommission, der Internationale Währungsfonds und die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD).¹² Der Fokus liegt hier auf dem Verfahren des DG Trésors, der offiziellen Behörde, die sich mit der Finanzplanung in Frankreich befasst. DG Trésor berechnet das potenzielle BIP, indem seine drei Bestandteile geschätzt werden: potenzielle Produktivität, Kapital und Arbeit.¹³

Arbeit: Zur Schätzung des potenziellen Niveaus des Faktors Arbeit wird dieser in die Entwicklung der geleisteten Arbeitsstunden pro Person aufgeschlüsselt, die Entwicklung der Erwerbsbevölkerung und die strukturelle Arbeitslosigkeit.

- Der Trend der geleisteten Arbeitsstunden pro Person wird durch Glättung der gesamten Reihe mit Hilfe eines statistischen Filters berechnet. Für Prognosezwecke wird die vom Filter verwendete Reihe fixiert, wobei der Abwärtstrend der potenziellen Stunden zu beobachten ist.
- Der Trend der Erwerbspersonen wird aus den INSEE-Reihen abgeleitet und anschließend, ab dem Ende des Schätzzeitraums, mit den Prognosen ergänzt.¹⁴
- Die verwendete strukturelle Arbeitslosigkeit (NAWRU) ist die Arbeitslosenquote, die eine Beschleunigung der Lohnstückkosten vermeidet. Sie wird anhand der Prognosen der Europäischen Kommission approximiert.

Kapital: Beim Faktor Kapital wird davon ausgegangen, dass sich der Kapitalstock stets auf seinem potenziellen Niveau befindet ($K = K^*$). Das bedeutet, dass Schwankungen im Zusammenhang mit Zeiten, in denen das Kapital nicht ausreichend genutzt wird, zu einer niedrigeren tatsächlichen TFP führen. DG Trésor berechnet für Prognosezwecke den Kapitalstock, indem die Investitionsquote auf dem Niveau von dem letzten Jahr des Schätzzeitraums eingefroren, und die Kapitalabschreibungsrate bei 5,5% belassen wird.

TFP: Im Gegensatz dazu ist das Wachstum der potenziellen TFP stabiler, da es in erster Linie die wichtigsten Trends des technologischen Fortschritts widerspiegelt (Aufholprozess in der Nachkriegszeit, Verbreitung wichtiger Innovationen wie die der zweiten und dritten industriellen Revolutionen). DG Trésor nimmt auch in

¹¹Für weitere Informationen, siehe High Council of Public Finances (2018).

¹²Siehe auch Canivenc and Redoules (2021) für eine Zusammenfassung der Methodologien zur Schätzung des potenziellen BIPs in Frankreich

¹³Die Beschreibung der Methode wurde DG Trésor (2017) entnommen.

¹⁴INSEE steht für Institut national de la statistique et des études économiques. Das ist ein Analog des Statistischen Bundesamtes in Frankreich.

diesem Szenario ein konstantes Wachstum des TFP-Potenzials über die Zeiträume hinweg an. In der Praxis werden zunächst mit Hilfe eines ökonometrischen Tests, dem sogenannten Chow-Test, Brüche im Trend der tatsächlichen TFP aufgedeckt. Dann wird die potenzielle TFP-Wachstumsrate zwischen diesen Brüchen konstant gehalten.

3.3 Österreich

Österreich hat die europäischen Fiskalregeln auf gesamtstaatlicher Ebene mittels des Österreichischen Stabilitätspaktes (ÖStP) von 2012 verankert.¹⁵ Im September 2019 hat der Nationalrat entschieden, die Schuldenbremse in den Verfassungsrang zu heben. Die notwendige Zustimmung mit Zweidrittelmehrheit konnte jedoch im Oktober des gleichen Jahres im Bundesrat, der zweiten Kammer des Österreichischen Parlaments, nicht erreicht werden. Diese Norm hat somit keinen Verfassungsrang, und steht nur im Bundeshaushaltsgesetz, welches wesentlich leichter wieder angegriffen und verändert werden kann.

3.3.1 Haushaltsplanung

Das System der geltenden Fiskalregeln wurde von Bund, Ländern und Gemeinden im Artikel 2 des österreichischen Stabilitätspaktes festgelegt und umfasst 1) eine Regel über den jeweils zulässigen Haushaltssaldo nach ESGV (Maastricht-Saldo); 2) eine Regel über den jeweils zulässigen strukturellen Saldo (Schuldenbremse); 3) eine Regel über das jeweils zulässige Ausgabenwachstum (Ausgabenbremse); 4) eine Regel über die Rückführung des jeweiligen öffentlichen Schuldenstandes nach ESGV (Schuldenquotenanpassung); 5) eine Regel über Haftungsobergrenzen; 6) Regeln zur Verbesserung der Koordination der Haushaltsführung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, zur mittelfristigen Haushaltsplanung, zur gegenseitigen Information und zur Erhöhung der Transparenz der Haushaltsführung und 7) Regeln über Sanktionen und das Sanktionsverfahren bei Abweichungen von einer der vereinbarten Regeln. Die österreichischen Fiskalregeln legen somit fest, dass die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden über den Konjunkturzyklus grundsätzlich ausgeglichen oder im Überschuss sein sollten. Im Detail werden die Finanzpfade der öffentlichen Haushalte wie folgt beschränkt:¹⁶

- Sie erlauben dem Gesamtstaat ein strukturelles Budgetdefizit von höchstens 0,45%. Das strukturelle Budgetdefizit des Bundes – inklusive Sozialversicherung – darf demnach höchstens 0,35% des nominalen BIPs betragen, gemessen an der VGR (Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen).
- Für Länder (inklusive Gemeinden) gilt der Haushalt bei einem strukturellen Budgetdefizit von höchstens 0,10% als strukturell ausgeglichen.
- Abweichungen von der Regel müssen auf einem Kontrollkonto erfasst und bei Überschreiten eines Schwellenwertes konjunkturgerecht zurückgeführt werden.

¹⁵Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Österreichischen Stabilitätspakt 2012 – ÖStP 2012; <https://www.bmf.gv.at/themen/budget/finanzbeziehungen-laender-gemeinden/oe-stabilitaetspakt-2011-2012.html>.

¹⁶Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Österreichischen Stabilitätspakt 2012 – ÖStP 2012, StF: LGBl Nr 30/2013; https://www.jusline.at/gesetz/s-oestp_2012.

- Ausnahmen von der Schuldenbremse bestehen nur bei außergewöhnlichen Konjunkturschwankungen im gesamten Euro- oder EU-Raum, oder Naturkatastrophen.

Des Weiteren wurde Anfang November 2013 der österreichische Staatsschuldenausschuss mit der Überwachung der EU-Fiskalregeln betraut und als „Fiskalrat Österreichs“ etabliert (Fiskalratgesetz, BGBl. 149/2013). Zu den gesetzlich verankerten Aufgaben des Fiskalrates zählt es, Umstände zu beobachten und Empfehlungen abzugeben, welche den Korrekturmechanismus gemäß Artikel 7 ÖStP 2012 („Kontrollkonten“) aktivieren, verlängern oder beenden (§1 Abs. 1 Z. 6d BGBl. I Nr. 149/2013). Zusätzlich wurde ein Sanktionsmechanismus verankert, der nur in bestimmten Ausnahmefällen (Maßnahmen zur Stabilisierung internationaler und nationaler Finanzmärkte) ausgesetzt wird. Die Ex-post-Evaluierung erfolgt vom Fiskalrat auf Basis des Berichts der Statistik Austria über die Haushaltsergebnisse im Sinne des ÖStP 2012, der jährlich im Herbst erstellt wird.¹⁷

Kontrollkonto: Österreich führt, jeweils für den Bund, die Länder und die Gemeinden landesweise, ein Kontrollkonto gemäß Artikel 7 ÖStP 2012 ein. Die Kontrollkonten dienen der Erfassung von Abweichungen zwischen den realisierten strukturellen Budgetsalden der Gebietskörperschaften und den jeweiligen jährlichen Vorgaben. Dabei werden sowohl positive Gutschriften als auch negative Belastungen erfasst und über die Jahre gegengerechnet. Übertragene Haushaltsergebnisse von Ländern auf Gemeinden oder *vice versa* gemäß Artikel 20 ÖStP 2012 verbessern den Kontrollkontostand nicht. Des Weiteren bleiben Revisionen bezüglich des strukturellen Budgetsaldos aufgrund von systemischen Änderungen beziehungsweise Interpretationen des europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG), sowie Revisionen der Outputlücke ohne Auswirkung auf das Kontrollkonto. Unterschreitet die Gesamtbelastung des Kontos bestimmte Schwellenwerte (Bund und Sozialversicherungsträger in Summe: $-1,25\%$ des BIP; Länder und Gemeinden in Summe: $-0,367\%$ des BIP), liegt ein sanktionsrelevanter Sachverhalt vor und diese Beträge sind konjunkturgerecht in den Folgejahren abzubauen.

Schuldenregel: Die Berechnung der Schuldenregel gemäß ÖStP 2012 setzt einem einmalig fixierten Schuldenrückführungspfad fest, welcher vom EU Regelwerk abweicht. Diese Abweichung betrifft jedoch nicht die gesetzten Ziele (welche sich mit den Zielen des SWP decken) sondern den berechneten Pfad der Schuldenrückführung: Ausgehend vom Basisjahr 2013 ist die Schuldenquote um jährlich 5% jenes Wertes zurückzuführen, um welchen die Obergrenze von 60% des BIP überschritten wurde. Entsprechend dieser Auslegung folgt die Schuldenobergrenze einem fixierten, stetigen, asymptotischen Verlauf, während bei der Schuldenregel der EU die Anforderungen stets anhand der aktuellen Realisierungen der Staatsschuldenquote angepasst werden. Vor diesem Hintergrund wirkt die österreichische Schuldenregel weitaus strenger als die EU-Regel, da aus Überschreitungen ein „kumuliertes Anpassungserfordernis“ in den Folgejahren resultiert.

¹⁷Siehe auch den Tätigkeitsbericht des österreichischen Fiskalrats, verfügbar unter <https://www.fiskalrat.at/publikationen/berichte/taetigkeitsberichte-uebersicht.html>.

3.3.2 Methodologie

Sowohl in der Prognose des Fiskalrats als auch in der Haushaltsplanung des Bundesministeriums für Finanzen (BMF) wird das Produktionspotenzial auf Basis der Methode der Europäischen Kommission und der Konjunkturprognose des Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) geschätzt.¹⁸ Der deutliche Einbruch des BIPs im Jahr 2020 führte zu einer ebenso bedeutenden wie unplausiblen Abwärtsrevision des Potenzialwachstums ab dem Jahr 2017 bis zum Ende des Prognosehorizonts, mit deutlich positiveren Produktionslücken vor der Corona-Krise, und deutlich negativen Produktionslücken bis 2023. Der österreichische Fiskalrat nahm in seinen seitherigen Publikationen daher davon Abstand, die damit verbundenen Ergebnisse für den strukturellen Saldo zu interpretieren beziehungsweise zu veröffentlichen. Mit den realisierten Daten für 2020, und einem prognostizierten Konjunkturaufschwung in den Jahren 2021 und 2022, kehrte der Fiskalrat zur Berechnung und Darstellung des strukturellen Saldo zurück. Die einzelnen Produktionsfaktoren werden wie folgt berechnet. Die Methodik wurde Bilek-Steindl et al. (2013) entnommen.

Arbeit: Arbeit (in Stunden) ist das Produkt aus Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter und dem Trend der Erwerbsquote. Der so berechnete Trend der Erwerbsbevölkerung wird um die strukturelle Arbeitslosigkeit bereinigt. Die Berechnungen basieren auf den Werten der mittelfristigen WIFO-Prognose.

Kapital: In Anlehnung an die Kapitalbestandsrechnung von Statistik Austria wird der Kapitalstock mit einem geometrischen Abschreibungsverfahren und einem durchschnittlichen Abschreibungssatz von 3,9% pro Jahr berechnet.

TFP: Ähnlich wie für die strukturelle Arbeitslosenquote (NAWRU) wird auch für die gesamte Faktorproduktivität TFP ein bivariates Zustandsraummodell mit dem Kalman-Filter geschätzt. Die TFP wird damit um die konjunkturbedingte Veränderung des Auslastungsgrades bereinigt. Diese Zerlegung unterstellt einen Zusammenhang zwischen TFP und der Effizienz der verwendeten Inputfaktoren. Die Kapazitätsauslastung wird als Indikator für die zyklische Komponente der gesamten Faktorproduktivität betrachtet und ist eine beobachtbare Größe. Die Zeitreihe für die gesamtwirtschaftliche Kapazitätsauslastung wird dem WIFO-Konjunkturtest entnommen.

3.4 Schweiz

Die Fiskalregeln der Schweiz sind in Artikel 126 der Bundesverfassung festgeschrieben, dabei sind die Details zur Schuldenbremse im Finanzhaushaltsgesetz geregelt (Artikel 13–18 FHG; SR 611.0). Die Schweizer Schuldenbremse wurde in der Volksabstimmung vom 2. Dezember 2001 mit 85% Ja-Stimmen in die Verfassung aufgenommen.

¹⁸Siehe hier die jüngste Prognose für Österreich; https://www.wifo.ac.at/publikationen/wifo-konjunkturprognose?detail-view=yes&publikation_id=69694.

3.4.1 Haushaltsplanung

Schuldenbremse: Das Kernstück der Schweizer Schuldenbremse besteht aus einer einfachen Ausgabenregel: Der jährliche Plafond (obere Grenze) für die ordentlichen Ausgaben wird an die Höhe der ordentlichen Einnahmen gebunden. Der Höchstbetrag für die im Voranschlag zu bewilligenden Gesamtausgaben (A_t) entspricht dem Produkt aus den geschätzten Einnahmen (E_t) und dem Konjunkturfaktor (k_t).

$$A_t = k_t \times E_t$$

Damit sich die konjunkturbedingten Einnahmenschwankungen nicht auf den Ausgabenplafond übertragen, werden die Einnahmen dabei um einen Faktor korrigiert, der die konjunkturelle Lage berücksichtigt, den sogenannten Konjunkturfaktor.

$$k_t = \frac{TBIP_t}{BIP_t}$$

Der Konjunkturfaktor entspricht dem Quotienten aus dem geschätzten realen Bruttoinlandsprodukt gemäss langfristig geglättetem Trend ($TBIP_t$) und dem voraussichtlichen realen Bruttoinlandsprodukt im Voranschlagsjahr (BIP_t).

Ausgleichskonto: Die Vorgaben der Schuldenbremse für den ordentlichen Haushalt müssen bei der Erstellung des Budgets und den späteren Kreditnachträgen berücksichtigt werden. Sobald der Rechnungsabschluss vorliegt, wird die Einhaltung der Vorgaben überprüft: Auf Basis der tatsächlich erzielten Einnahmen sowie der revidierten Wirtschaftsprognosen werden die höchstzulässigen Ausgaben neu berechnet. Überschreiten die effektiv getätigten Ausgaben den neu berechneten Ausgabenplafond, wird die Differenz dem sogenannten Ausgleichskonto belastet, während Unterschreitungen gutgeschrieben werden. Zu Belastungen beziehungsweise Gutschriften auf dem Ausgleichskonto führen auch Schätzfehler bei Einnahmen und Wirtschaftswachstum, da diese zu hohe oder zu tiefe Ausgabenplafonds zur Folge haben. Das Regelwerk enthält einen klaren Sanktionsmechanismus: Ergibt sich auf dem Ausgleichskonto ein Fehlbetrag, muss dieser in den Folgejahren abgebaut werden. Überschüsse fließen stattdessen in den Schuldenabbau.

Die Ausgabenregel der Schuldenbremse bindet den Bundesrat und das Parlament. In außergewöhnlichen und vom Bund nicht steuerbaren Situationen, wie zum Beispiel schweren Rezessionen oder Naturkatastrophen, sind jedoch zusätzliche, außerordentliche Ausgaben möglich. Das Parlament muss dazu den Ausgabenplafond mit einer qualifizierten Mehrheit beider Räte erhöhen. Auch der außerordentliche Haushalt ist der Schuldenbremse unterworfen. Die Ergänzungsregel verlangt, dass die Defizite des außerordentlichen Haushalts mittelfristig über den ordentlichen Haushalt kompensiert werden. Als Steuerungsgröße dient, ähnlich wie das Ausgleichskonto für den ordentlichen Haushalt, ein Amortisationskonto.¹⁹

¹⁹Für weitere Informationen zur Schuldenbremse, siehe https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzpolitik_grundlagen/schuldenbremse.html.

3.4.2 Methodologie

Für die Schätzung der Methoden, die auf einer Produktionsfunktion basieren, werden zusätzlich Daten zum Einsatz der beiden Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital benötigt. Um das Trend-BIP zu schätzen, setzte die Schweiz bis vor kurzem ein einfaches, univariates, statistisches Glättungsverfahren, den modifizierten Hodrick-Prescott-Filter ein. Mit der Corona-Pandemie wurden Studien über alternative Berechnungsmethoden des Konjunkturfaktors wieder intensiviert (Stadler, 2020). Die Umstellung vom mHP-Filter auf die Produktionsfunktion des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) erfolgte in der Rechnung 2021. Die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) verwendete dort zum ersten Mal eine vom SECO berechnete Produktionsfunktion und Produktionslücke.²⁰ Die neue Methode hat den Vorteil, dass sie eine ökonomisch fundierte Schätzung des Trend-BIP ermöglicht und damit eine bessere Einschätzung der Konjunkturlage erlaubt. Mit dem Produktionsfunktionsansatz kann insbesondere in Krisenzeiten die konjunkturelle Lage besser eingeschätzt werden. Somit ist der Produktionsfunktionsansatz robuster als ein einfaches statistisches Glättungsverfahren. Der Nachteil der Methode ist die größere Komplexität und der damit verbundene größere ökonomische Beurteilungsspielraum. Die neue Methode wird deshalb nicht mehr von der EFV, sondern vom SECO berechnet, der Fachstelle für die Konjunktur beim Schweizer Bund. Damit wird sichergestellt, dass bei der für die Einhaltung der Schuldenbremse zuständigen EFV keine Interessenkonflikte auftreten.²¹

Sporteventbereinigtes BIP: Internationale Sportorganisationen, die in der Schweiz ansässig sind, führen regelmäßig große Sportveranstaltungen durch. Mit diesen Großereignissen und deren Vermarktung wird Wertschöpfung generiert, welche sich in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen widerspiegelt, und somit Konsequenzen für die Schätzung von Potenzialwachstum und Produktionslücke hat. Deshalb publiziert die SECO seit Juni 2018 zusätzliche, sporteventbereinigte BIP-Daten. Diese entsprechen einer Glättung, analog einer Saison- und Kalenderbereinigung. Die Wertschöpfung der Unterhaltungsbranche bleibt im BIP enthalten, wird aber auf mehrere Quartale verteilt.²²

Arbeit: Die verwendete Messgröße für den Arbeitseinsatz ist die Zahl der in der Schweiz tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden gemäß Arbeitsvolumenstatistik des Schweizer Bundesamtes für Statistik (BFS). Die tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden umfassen alle in produktiven Tätigkeiten auf Schweizer Territorium erbrachten Arbeitsstunden, ausschließlich Abwesenheitsstunden, einschließlich geleisteter Überstunden (bezahlt und unbezahlt) innerhalb des betrachteten Zeitraums (Quartal oder Jahr).

Kapital: Die verwendete Messgröße für den Kapitaleinsatz basiert auf Zahlen zum nichtfinanziellen Kapitalstock des BFS. Für die Bestimmung des potenziell verfügbaren Kapitalstocks wird der Teil des Kapitals

²⁰SECO-Produktionsfunktion und Produktionslücke, abrufbar hier: https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/wirtschaftslage---wirtschaftspolitik/wirtschaftspolitik/Wachstumspolitik/szenarien_bip-entwicklung_schweiz.html.

²¹Die aktuelle Prognose ist hier abrufbar <https://kof.ethz.ch/prognosen-indikatoren/prognosen/kof-konjunkturprognosen.html>.

²²Für weiterführende Informationen, siehe Kasten 4 in SECO (2021).

betrachtet, der für die Produktion relevant ist. Dabei wird zwischen Anlagen und Bauten unterschieden.

Generell setzt die Schweiz auf möglichst viele Ansätze, die plausible vierteljährliche Reihen des Potenzialwachstums und der Produktionslücke ab 1980 ergeben und akzeptable statistische Eigenschaften aufweisen. Insgesamt sind es derzeit 13 verschiedene Methoden, die zum Einsatz kommen: sieben univariate Filter, vier multivariate Filter sowie zwei Produktionsfunktionsansätze. Unter den univariaten Filtern kommen ein linearer Trend, ein HP-Filter und ein modifizierter HP-Filter zur Anwendung. Außerdem sind der Christiano-Fitzgerald-Filter, die moderne Version der Beveridge-Nelson-Zerlegung, ein klassisches Unobserved-Components-Modell und ein Spektralanalysefilter Bestandteil dieser Methodengruppe. Der Produktionsfunktionsansatz orientiert sich an dem der Europäischen Kommission. Die Resultate aller Ansätze werden anschließend zu jeweils einer Zeitreihe für das Produktionspotenzial und die Produktionslücke gemittelt. Dabei verwenden alle Methoden das reale, saison- und sporteventbereinigte BIP.

3.5 Spanien

Der Fiskalpakt wurde in Spanien mittels Organgesetz 2/2012 vom 27. April 2012 über Haushaltsstabilität und finanzielle Nachhaltigkeit (LOEPSF) übertragen.²³ Die Regel für den ausgeglichenen Haushalt sind dabei in Artikel 135 der spanischen Verfassung (in der Fassung vom 27. September 2011) verankert. Die Verfassung und das Organgesetz haben übergesetzlichen Charakter, sind für den jährlichen Haushaltsplan verbindlich und können nicht von denselben geändert werden.

3.5.1 Haushaltsplanung

Die Ziele des Gesetzes über Haushaltsstabilität und finanzielle Nachhaltigkeit sind:

- Die Weiterentwicklung von Artikel 135 der spanischen Verfassung.
- Die Gewährleistung der Haushaltsstabilität und der finanziellen Nachhaltigkeit aller öffentlichen Verwaltungen. Alle Regierungsebenen sind zur Einhaltung des LOEPSF verpflichtet.
- Die Stärkung des Vertrauens in die Stabilität der spanischen Wirtschaft, um die Wahrnehmung von Investoren und internationalen Institutionen durch einen neuen institutionellen Rahmen für die Finanzpolitik zu verbessern.
- Die Verpflichtung Spaniens gegenüber der Europäischen Union im Bereich der Haushaltsstabilität zu verstärken, indem der Fiskalvertrag parallel zu seiner Verabschiedung in der Europäischen Union in das nationale Rechtssystem aufgenommen wurde.

²³Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. «Boletín Oficial del Estado» núm. 103, de 30 de abril de 2012.

Konkret sieht Artikel 135(2) der Verfassung folgendes vor:

- dass der Staat und die Autonomen Gemeinschaften²⁴ kein strukturelles Defizit aufweisen, das die von der Europäischen Union für die Mitgliedstaaten festgelegten Grenzen überschreitet, und
- dass die lokalen Gebietskörperschaften einen nominal ausgeglichenen Haushalt vorlegen müssen.

Ausnahmsweise können der Staat und die Autonomen Gemeinschaften im Falle von Naturkatastrophen, schweren wirtschaftlichen Rezessionen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle der öffentlichen Verwaltung entziehen und ihre finanzielle Situation oder ihre wirtschaftliche oder soziale Nachhaltigkeit erheblich beeinträchtigen, ein strukturelles Defizit erleiden. Das muss von einer absoluten Mehrheit der Mitglieder des Abgeordnetenhauses abgesegnet werden. Des weiteren können im Falle von Strukturreformen mit langfristigen Auswirkungen auf den Haushalt nach europäischen Vorschriften ein strukturelles Defizit von 0,4% des nominalen nationalen Bruttoinlandsprodukts geduldet werden.

Das Ministerium für Wirtschaft und Wettbewerbsfähigkeit (*Ministerio de Economía y Competitividad*) ist verantwortlich für die Berechnung der mittelfristigen Referenzwachstumsrate (MTO) für das Bruttoinlandsprodukt Spaniens gemäß der EU-Methode. Diese Wachstumsrate wird in dem Bericht über die Lage der spanischen Wirtschaft veröffentlicht und ist die Referenz, die von der Zentralverwaltung und jeder der Autonomen Gemeinschaften und lokalen Körperschaften bei der Erstellung ihrer jeweiligen Budgets berücksichtigt werden muss. Einnahmen, die über der Prognose liegen, werden vollständig zum Abbau der Staatsverschuldung verwendet.

Haushaltszyklus: Dem Vorschlag zur Festsetzung der Haushaltsstabilitäts- und Staatsverschuldungsziele wird ein Bericht beigelegt, in dem die prognostizierte Wirtschaftslage für jedes der Jahre bewertet wird, die in den Zeithorizont für die Festlegung dieser Ziele fallen. Dieser Bericht wird vom Ministerium für Wirtschaft und Wettbewerbsfähigkeit nach Konsultation der Bank von Spanien (*Banco de España*) und unter Berücksichtigung der Prognosen der Europäischen Zentralbank und der Europäischen Kommission erstellt. Er enthält das Wirtschaftsdiagramm mit einem mehrjährigen Horizont, das neben anderen Variablen die Prognose für die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts, die Produktionslücke und den vorgesehenen Referenzsatz für die spanische Wirtschaft angibt und das zyklische Gleichgewicht aller öffentlichen Verwaltungen, verteilt auf ihre Untersektoren. Die Vereinbarung des Ministerrates, die die Ziele der Haushaltsstabilität und der Staatsverschuldung enthält, wird dem Parlament (*Cortes Generales*) zusammen mit den Empfehlungen und dem Bericht übermittelt. Anschließend und nach der entsprechenden Plenardebatte sprechen sich der Abgeordnetenkongress und der Senat über die Billigung oder Ablehnung der von der Regierung vorgeschlagenen Ziele aus. Falls der Abgeordnetenkongress oder der Senat die Ziele ablehnen, legt die Regierung innerhalb einer Frist von höchstens einem Monat eine neue Vereinbarung vor, die demselben Verfahren unterliegt.

²⁴Als Autonome Gemeinschaften (spanisch *Comunidades Autónomas*) werden 17 Gebietskörperschaften bezeichnet, die Regionen Spaniens repräsentieren. In der NUTS-Klassifikation entsprechen sie, wie Bundesländer Deutschlands, der NUTS-2 Ebene.

Die Konjunkturkomponente wird in Spanien im Laufe eines Haushaltszyklus für ein bestimmtes Jahr mehrmals neu berechnet. Als Beleg dafür kann man das folgende Zitat aus dem Haushaltsplan für das Jahr 2023, der am 15. Oktober 2022 erschienen ist, verwenden (Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2022): „Diese Aktualisierung der Haushaltsprojektionen bestätigt die Defizitprognose für die öffentlichen Verwaltungen insgesamt von 5,0% für 2022 und 3,9% für 2023, die im Stabilitätsprogramm vom vergangenen April enthalten war und mit der die PGE (*Proyecto de Presupuestos Generales*, Allgemeines Haushaltsprojekt) 2023 aufgebaut wurde. Auf diese Weise garantiert die spanische Regierung gemäß den spezifischen Empfehlungen des Rates eine umsichtige Finanzpolitik, indem sie den Anstieg der auf nationaler Ebene finanzierten laufenden Ausgaben mittelfristig unter das potenzielle Wachstum begrenzt, wobei die Fortsetzung der Hilfe zu berücksichtigen ist vorübergehend und gezielt zugunsten von Haushalten und Unternehmen, die am anfälligsten für Energiepreiserhöhungen und Menschen sind, die die Ukraine verlassen.“

Die Überwachung der Fiskalregeln übernimmt die spanische Unabhängige Behörde für Steuerliche Verantwortung (*Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal española*, AIReF). Im Bezug auf die Anforderungen des Fiskalpakts, erstellt diese Institution die folgenden Berichte:

- Bericht über die Ex-ante-Konformität des Haushaltsentwurfs und des Entwurfs des Stabilitätsprogramms mit dem Ziel der Haushaltsstabilität (Artikel 17 Absätze 1 und 2 des LOEPSF und Artikel 16 und 20 des AIReF-OL) bis zum 15. Oktober beziehungsweise 1. April eines jeden Jahres.
- Bericht über die Übereinstimmung des Haushaltsvollzugs in dem betreffenden Jahr mit dem Ziel der Haushaltsstabilität unter Berücksichtigung des Haushaltsvollzugs des Vorjahres und der im laufenden Jahr vorgeschlagenen Maßnahmen (Artikel 17 des AIReF-OL).

Bis zum 1. April muss der AIReF einen öffentlichen Bericht vorlegen, welcher insbesondere die Einhaltung der Haushaltsregeln im Vorjahr, einschließlich der Regel des strukturell ausgeglichenen Haushalts, sowie der Ausgabenregel und der der Schuldenregel (Artikel 17 Absatz 2) beinhaltet. Bis zum 15. April muss das Finanzministerium außerdem einen öffentlichen Bericht vorlegen, der sich mit derselben Einhaltung der Haushaltsregeln im Vorjahr befasst (Artikel 17 Absatz 3). Ergänzend dazu haben der AIReF und das Finanzministerium auch zu prüfen, ob die Steuervorschriften im vorangegangenen Jahr eingehalten wurden, indem sie bis zum 1. Oktober beziehungsweise 15. Oktober einen Bericht veröffentlichen. Darüber hinaus kann das Finanzministerium auf Präventivmechanismen zurückgreifen, die darauf abzielen, das Eintreten einer Haushaltsabweichung von vornherein zu vermeiden (insbesondere Artikel 18 und 19 des LOEPSF).

3.5.2 Methodologie

Ähnlich wie in Frankreich wird die potenzielle Produktion in Spanien von verschiedenen Institutionen berechnet: vom spanischen Wirtschaftsministerium (Mineco) oder von der Banco de España. Die dabei verwendeten

Methoden sind unterschiedlich.²⁵ Mineco schätzt die potenzielle Produktion für Spanien in Übereinstimmung mit der von der Europäischen Kommission verwendeten und in der Arbeitsgruppe „Output Gap“ (OGWG) vereinbarten Produktionsfunktionsmethodik.²⁶

Arbeit: Der Faktor Arbeit wird ähnlich zur EU-Methode berechnet. Aufgrund der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Prognosemodelle ist es allerdings notwendig geworden, die Produktionsfunktionsmethodik der EU-Methodik zu ändern (siehe auch Kapitel 4). Im Einzelnen wurden bei dem Faktor Arbeit für Spanien zwei Anpassungen vorgenommen:

- Zunächst wird der Durchschnitt der geleisteten Arbeitsstunden je Erwerbstätigen in den Jahren 2019 und 2021 als Durchschnitt der Arbeitsstunden in den Jahren 2019 und 2021 verwendet, um die Auswirkungen der Regelungen für befristete Beschäftigung (*Expediente de Regulación Temporal de Empleo*)²⁷ zu korrigieren.
- Außerdem werden Dummy-Variablen verwendet, um die Veränderung der NAWRU auf die erwarteten Veränderungen der realen Lohnstückkosten zu begrenzen.

Kapital: Die Berechnung des Kapitalstocks folgt dem EU-Verfahren.

TFP: Auch bei der Schätzung der trendmäßigen Totalen Faktorproduktion lehnt sich Mineco an die Methode der Europäischen Kommission an.

²⁵Zum Beispiel verwendet die Zentralbank einen flexiblen Parameter der Produktionselastizität α , der zurzeit 0,6 beträgt, und glättet die Solow-Residuen anhand von Hodrick-Prescott-Filter, um die trendmäßige TFP zu schätzen (Cuadrado and Moral-Benito, 2016).

²⁶Siehe Ministerio de Asuntos económicos y transformación digital (2021), p. 97.

²⁷*Expediente Temporal de Regulación de Empleo* ist ein Instrument des Arbeitsrechts in Spanien, mit dem Unternehmen einen oder mehrere Arbeitsverträge für einen bestimmten Zeitraum aussetzen können. Mit anderen Worten, können Unternehmen damit das Arbeitsverhältnis ihrer Mitarbeiter für eine gewisse Zeit beenden und von der Zahlung der Beiträge befreit werden. Siehe <https://willipedia.plattes.net/wissen/detail/erte-expediente-de-regulacion-temporal-de-empleo-kurzarbeit>.

4 Fazit

Diese Kurzexpertise beschäftigt sich mit einem Überblick der verschiedenen Konjunkturbereinigungsverfahren in einzelnen Bundesländern Deutschlands, innerhalb der Europäischen Union sowie in der Schweiz. In Deutschland gibt es seit der Einführung der Schuldenbremse auch Verfahren auf Länderebene. Davor spielte das Thema Konjunkturbereinigung auf Ebene der Länder keine Rolle.

Die Fiskalgesetze der einzelnen EU-Mitgliedstaaten werden inzwischen stark von den europäischen Regeln bestimmt. 2012 trat der „Europäische Fiskalpakt“ in den 19 Mitgliedstaaten des Euroraums sowie Bulgarien, Dänemark und Rumänien in Kraft. Laut diesen Regelungen muss der Staatshaushalt ausgeglichen sein oder einen Überschuss aufweisen. Durch die Implementierung des Fiskalpakts wurde sichergestellt, dass alle Länder mindestens eine Fiskalregel besitzen, die den Haushaltssaldo strukturell definiert. Somit spielt die Konjunkturkomponente in der Haushaltsaufstellung der einzelnen Mitgliedsstaaten eine relevante Rolle. Des Weiteren bedienen sich die EU-Länder auch verschiedenster Ausgaben-, Einnahmens- und Schuldenregeln, wobei die Schuldenregel auf den Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts aufbaut.

Außerdem werden die Verfahren untersucht, die als Grundlage für die Berechnung der länderspezifischen mittelfristigen Haushaltsziele dienen. In den vier EU-Mitgliedsstaaten, die hier analysiert werden, wird von den entsprechenden Behörden das Verfahren der EU-Kommission zur Konjunkturbereinigung verwendet. Die Schweiz nutzt außer dem EU-Verfahren auch ihr eigenes Produktionsfunktionsverfahren.

Literaturverzeichnis

- Bilek-Steindl, S., C. Glocker, S. Kaniovski, and T. Url (2013). Outputlücke und strukturelles Defizit für Österreich: Kritische Analyse der Methode der Europäischen Kommission. WIFO Monatsberichte 8/2013.
- Canivenc, C. and O. Redoules (2021). Le PIB et la croissance potentiels : définition et enjeux pour les finances publiques. Note méthodologique n°2021-01. Secrétariat permanent du HCFP. <https://www.hcfp.fr/notes-methodologiques/macro-economie>.
- Cuadrado, P. and E. Moral-Benito (2016). Potential growth of the Spanish economy. Banco de España Occasional Paper 1603. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2734653>.
- Deutsche Bundesbank (2017). Zur Konjunkturbereinigung der Länder im Rahmen der Schuldenbremse. Deutsche Bundesbank Monatsbericht März 2017. <https://www.bundesbank.de/resource/blob/693394/5db64ce881426c33a79f9f6cb145f74a/mL/2017-03-konjunkturbereinigung-data.pdf>.
- Deutsche Bundesbank (2021). Länderfinanzen 2020. Deutsche Bundesbank Monatsbericht Oktober 2021.
- DG Trésor (2017). Potential growth in France. Trésor-Economics No. 206. <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2017/12/20/tresor-economics-no-206-potential-growth-in-france>.
- European Commission (2017). Communication from the Commission — The Fiscal Compact: Taking Stock. <https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/fiscal-compact-taking-stock.en>.
- Glocker, C. and S. Kaniovski (2018). Estimating the swiss potential output using the methodology of the european commission. Technical report. Staatssekretariat für Wirtschaft, SECO.
- Havik, K., K. Mc Morrow, F. Orlandi, C. Planas, R. Raciborski, W. Röger, A. Rossi, A. Thum-Thysen, and V. Vandermeulen (2014). The production function methodology for calculating potential growth rates and output gaps. European Economy — Economic Papers 2008 — 2015 535, Directorate General Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), European Commission.
- High Council of Public Finances (2018). Activity Report 2015–2018. <https://www.hcfp.fr/sites/default/files/2019-04/HCFP-Activity-Report-2015-2018.pdf>.
- Johansson, Å., Y. Guillemette, F. Murtin, D. Turner, G. Nicoletti, C. de la Maisonneuve, P. Bagnoli, G. Bousquet, and F. Spinelli (2013). Long-term growth scenarios. OECD Economics Department Working Paper.
- Medas, P., P. López-Murphy, C. Delong, M. Saiyid, V. Lledo, and K. Honjo (2014). What is Spain's sustainable growth rate? Spain Selected Issues IMF Country Report 14/193.
- Ministerio de Asuntos económicos y transformación digital (2021). Actualización Programa de Estabilidad 2021–2024. <https://portal.mineco.gob.es/es-es/economiayempresa/EconomiaInformesMacro/Paginas/EconomiaInformesMacro.aspx>.

- Ministerio de Hacienda y Función Pública (2022). Plan Presupuestario 2023. <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/EstrategiaPoliticaFiscal/PlanesPresupuestarios.aspx>.
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2022). Von der Pandemie zur Energiekrise — Wirtschaft und Politik im Dauerstress. Gemeinschaftsdiagnose No. 1 - 2022.
- Scholz, B. (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.
- SECO (2021). Potenzialwachstum, Produktionslücke und Szenarien zur BIP-Entwicklung der Schweiz. Direktion für Wirtschaftspolitik.
- Stadler, P. (2020). Methoden der Potentialschätzung: Produktionsfunktion oder Filterverfahren? Eine vergleichende Beurteilung in der Anwendung auf die Schweiz. Grundlagen für die Wirtschaftspolitik, Nr 11.
- Thum-Thysen, A., F. Blondeau, F. d'Auria, B. Döhring, A. Hristov, and K. Mc Morrow (2022). Potential output and output gaps against the backdrop of the COVID-19 pandemic. Quarterly Report on the Euro Area (QREA), Directorate General Economic and Financial Affairs (DG ECFIN).

Anhang: Übersicht der Methodologien internationaler Organisationen

Es gibt unterschiedliche Methoden, um das Produktionspotenzial zu schätzen, da das Produktionspotenzial eines Landes, und somit auch die Produktionslücke, eine nicht beobachtbare Größe darstellt. Das Bruttoinlandsprodukt hingegen ist eine direkt messbare Größe. Dabei werden bestimmte Kriterien berücksichtigt, welche Transparenz, Einfachheit und Wissenschaftlichkeit gewährleisten. Generell lassen sich die verwendeten Schätzverfahren in drei Gruppen einteilen.²⁸ In der ersten Gruppe sind rein statistische Verfahren, welche das Bruttoinlandsprodukt in seine zyklischen und langfristigen Komponenten zerlegen. Diese Verfahren sind sehr transparent und einfach anzuwenden. In der Literatur häufig vorkommende Methoden sind der Hodrick-Prescott-Filter (HP-Filter), der Band-Pass-Filter sowie Unobserved-Components-Modelle. In der zweiten Gruppe sind Methoden, die auf einem theoretischem Modell basieren. Der Produktionsfunktionsansatz beschreibt zum Beispiel den Zusammenhang zwischen BIP und seinen durch den Produktionsprozess zugrundeliegenden Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit sowie dem technologischen Fortschritt. Diese Methode wird von Institutionen wie der Europäischen Kommission und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung verwendet. Drittens gibt es hybride Ansätze, welche meist eine Weiterentwicklung von rein statistischen Modellen sind.

Es gibt eine Reihe von praktikierbaren Konjunkturbereinigungsverfahren, die von verschiedenen internationalen Institutionen verwendet werden. Hier werden sie detailliert dargestellt.

Verfahren der Europäischen Kommission

In der EU wird ein gemeinsames Verfahren verwendet, das von der EU-Kommission entwickelt wurde. Viele EU-Mitgliedsstaaten stützen sich auf dieses Verfahren- (EU-Methode), um das Produktionspotenzial zu schätzen.²⁹ Das Bruttoinlandsprodukt (Y) wird mithilfe einer Cobb-Douglas-Produktionsfunktion modelliert, in die das potenzielle Arbeitsvolumen (L), der gesamtwirtschaftliche Kapitalstock (K) und der Trend der totalen Faktorproduktivität (TFP) einfließen.

$$Y_t = TPF_t \times K_t^{(1-\alpha)} \times L_t^\alpha \quad (1)$$

Der Faktoreinsatz wird in physischen Einheiten gemessen. Ein ideales physisches Maß für Arbeit sind die geleisteten Arbeitsstunden, welche die EK als Arbeitsinput verwendet. Für Kapital werden die Ausgaben für Bauten und Ausrüstungen sowohl des privaten als auch des staatlichen Sektors verwendet. Die Produktionselastizitäten von Arbeit und Kapital werden durch die Parameter α beziehungsweise $1 - \alpha$ dargestellt. Unter der Annahme konstanter Skalenerträge und vollkommenen Wettbewerbs können diese Elastizitäten anhand des Lohnanteils

²⁸Siehe Bilek-Steindl et al. (2013).

²⁹Das EU-Verfahren zur Schätzung des Produktionspotenzials wird detailliert in Havik et al. (2014) beschrieben.

geschätzt werden. Für alle Länder wird die gleiche Cobb-Douglas-Spezifikation angenommen.

Die Schätzung des Produktionspotenzials erfordert die Beseitigung zyklischer Schwankungen der beiden Inputfaktoren – dies geschieht in der EU-Methode anhand eines Modells mit latenten Variablen (unobserved component model). Dabei wird die Zeitreihe in eine trendmäßige und eine zyklische Komponente zerlegt. Es wird angenommen, dass der Zyklus durch eine andere beobachtbare Variable beeinflusst wird. Zur Identifikation des Zyklus der totalen Faktorproduktivität wird die Veränderung der Kapazitätsauslastung, die aus Umfragen zur Stimmung der Unternehmen stammt, verwendet. Das Modell wird mit einem bayesianischem Verfahren, mit der Anwendung eines Kalman-Filters, geschätzt. Die einzelnen Inputfaktoren werden wie folgt definiert:

- **Kapital:** Der maximale potenzielle Produktionsbeitrag des Kapitals ist durch die volle Auslastung des vorhandenen Kapitalstocks in einer Volkswirtschaft gegeben. Da der Kapitalstock ein Indikator für die Gesamtkapazität ist, wird diese Reihe nicht geglättet. Bei der Messung des Kapitalstocks verwendet man die ewige Inventurmethode, die eine erste Annahme über die Höhe des Verhältnisses zwischen Kapital und Produktion ermöglicht.
- **Arbeit:** Um die Auslastung der Arbeitskräfte im Potenzial zu ermitteln, werden zunächst die gesamten geleisteten Arbeitsstunden in das Produkt von Erwerbsbevölkerung, Erwerbslosenquote und geleisteten Arbeitsstunden pro Beschäftigten zerlegt. Die Erwerbsbevölkerung kann weiter in arbeitsfähige Bevölkerung und Erwerbsquote unterteilt werden, wobei die Trends der Erwerbsbevölkerung und der geleisteten Arbeitsstunden mit einem HP-Filter ermittelt werden. Laut Havik et al. (2014) ist einer der großen Vorteile dieses Ansatzes, eine potenzielle Beschäftigungsreihe zu generieren, welche relativ stabil ist und gleichzeitig dafür sorgt, dass die Veränderungen der Reihe von Jahr zu Jahr eng mit den tatsächlichen langfristigen demografischen und arbeitsmarktbezogenen Entwicklungen verbunden sind.
- **TFP:** Die totale Faktorproduktivität (TFP), auch Solow-Residuum genannt, ist der Teil des Bruttoinlandsproduktes, der sich nicht durch den Arbeits- und Kapitaleinsatz erklären lässt. Im Rahmen der Produktionsfunktion bezieht sich das Produktionspotenzial auf die Höhe des Outputs, der mit einem „normalen“ Effizienzniveau der Faktorinputs produziert werden kann. Dieses Trend-Effizienzniveau wird mit Hilfe eines bivariaten Kalman-Filter-Modells gemessen, das die Verbindung zwischen dem TFP-Zyklus und dem Grad der Kapazitätsauslastung in der Wirtschaft nutzt.

COVID-19-Krise Die Arbeitsgruppe „Produktionslücke“ (Output Gap Working Group – OGWG) der EK war in den letzten 20 Jahren verantwortlich für die Entwicklung und Aktualisierung der EU-Methode, vor allem nach der Finanzkrise von 2008–2009. Auch die COVID-19-Krise machte eine Reihe von temporären, stabilitätsfördernden Anpassungen der Methodik unabdingbar. Somit wurde eine übermäßige und ungerechtfertigte Prozyklizität in den Schätzungen des Produktionspotenzials vermieden. Die wichtigsten drei Änderungen wurden im Frühjahr 2020 eingeführt.³⁰

³⁰Die Details wurden Thum-Thysen et al. (2022) entnommen.

- **Durchschnittlich geleistete Arbeitsstunden je Erwerbstätige:** Die Eindämmungsmaßnahmen und die politische Unterstützung für Arbeitskräfte und Unternehmen während der COVID-19-Pandemie erforderten eine Anpassungen der Schätzung des Arbeitskräfteangebots. Da die Unternehmen Unterstützung erhielten, um Arbeitnehmer zu halten, waren die geleisteten Arbeitsstunden kein guter Indikator mehr für den Umfang der in der Produktion eingesetzten Arbeitskräfte. Nach einem Vergleich der Auswirkungen solcher großer, aber vorübergehender Verschiebungen bei den geleisteten Arbeitsstunden wurde beschlossen, den Wert für 2020 durch eine einfache lineare Interpolation des Wertes für 2019 und der Prognose für 2021 zu ersetzen. Diese Anpassung hatte den gewünschten Effekt der Abfederung der Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, die mit der weit verbreiteten Einführung verschiedener Arten von Kurzarbeitsregelungen in den EU-Mitgliedstaaten verbunden waren.
- **Trendarbeitslosigkeit (NAWRU):** Das Horten von Arbeitskräften beeinflusste auch die Schätzung der trendmäßigen Arbeitslosigkeit. Die Arbeitskostenstatistiken der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen spiegeln nicht die Einsparungen wider, die bei Arbeitgebern durch die Inanspruchnahme von Kurzarbeit entstehen. Das liegt daran, dass sowohl die Leistungen an die Arbeitnehmer als auch die vollen Sozialversicherungsbeiträge zunächst vom Arbeitgeber gezahlt werden und erst später erstattet werden. Um die Auswirkungen besonders ungenauer Daten abzuschwächen, wurde eine Kurzarbeit-Dummy-Variable in die EU-Methodik eingeführt.
- **Totale Faktorproduktivität:** Im TFP-Teil werden normalerweise Daten zur Kapazitätsauslastung aus Unternehmensumfragen berücksichtigt. Die TFP-Methodik wurde in der Frühjahrsprognose 2020 geringfügig angepasst, um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass zum Zeitpunkt der Erstellung der Frühjahrsprognose nicht genügend monatliche Erhebungsdaten für 2020 zur Verfügung standen, als die Auswirkungen von COVID-19 begannen sich auf die wirtschaftlichen Trends im März 2020 auszuwirken. Um dieses Problem zu lösen, wurde ein Ersatzwert für die Kapazitätsauslastung für 2020 des prognostizierten TFP-Wachstums vorgeschlagen: die Veränderung der Kapazitätsauslastung im Jahr nach der Finanzkrise in 2008. Im Herbst 2020 war dieses kurzfristige Datenproblem gelöst, und es waren keine weiteren Anpassungen auf der TFP-Seite erforderlich.

Die Europäische Kommission stellt die Berechnung der Produktionslücken für die einzelnen europäischen Mitgliedsstaaten zur freien Verfügung.³¹

Verfahren des Internationalen Währungsfonds

Der Internationale Währungsfonds stützt sich bei der Schätzung des Potenzialwachstums auf keine „offizielle“ Methodik. Der vom IWF verfolgte Ansatz ist eine Kombination des Urteils von Länderexperten und den Schätzungen, die sich aus verschiedenen Methoden ergeben (Produktionsfunktion, multivariate statisti-

³¹ Siehe <https://circabc.europa.eu/ui/welcome>.

sche Filter, Modelle usw.). Für europäische Länder basieren die Schätzungen jedoch in der Regel auf dem Produktionsfunktionsansatz, wie in Medas et al. (2014) erörtert.

Verfahren der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Ähnlich wie die EK berücksichtigt die OECD auch den Ansatz der Produktionsfunktion mit konstanter Elastizität. Der Hauptunterschied der von der OECD betrachteten Produktionsfunktion besteht darin, dass sie das Humankapital als zusätzlichen Produktionsfaktor enthält. Insbesondere beinhaltet der Beitrag des Faktors Arbeit den Beitrag des Humankapitals, gemessen an den durchschnittlichen Ausbildungsjahren der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Johansson et al. (2013) und die darin zitierten Quellen beschreiben die von der OECD verwendete Methodik im Detail.

Verwendete Abkürzungen

AIReF	Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal española
BFS	Bundesamt für Statistik
BIP	Bruttoinlandsprodukt
GD	Gemeinschaftsdiagnose
EK	Europäische Kommission
ESVG	Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen
EU	Europäische Union
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EZB	Europäische Zentralbank
HCFP	Haut Conseil des finances publiques
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
KFA	Kommunaler Fiskalausgleich
LOEPSF	Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad
MTO	Mittelfristiges Haushaltsziel
NAWRU	den Lohnanstieg nicht beschleunigende Arbeitslosenquote
NUTS	Nomenclature des unités territoriales statistiques
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OGWG	Output Gap Working Group
ÖStP	Österreichischer Stabilitätspakt
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SWP	Stabilitäts- und Wachstumspakt
TFP	Totale Faktorproduktivität
VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung