

**Arbeitskreis „Haushaltsrecht und Grundsatzfragen“
der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder**

Konjunkturbereinigungsverfahren in Deutschland

**Arbeitspapier der
Unterarbeitsgruppe „Konjunkturbereinigungsverfahren“¹**

¹ An der Unterarbeitsgruppe „Konjunkturbereinigungsverfahren“ nahmen Vertreter der Rechnungshöfe Berlin, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen teil.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----------|
| I Vorbemerkungen..... | 1 |
| II Überblick der Modelle..... | 3 |
| 1 Das Referenzwert-Modell..... | 6 |
| 1.1 Modellbeschreibung..... | 6 |
| 1.2 Modellberechnung..... | 8 |
| 1.3 Modellbewertung..... | 12 |
| 2 Trendsteuereinnahmen-Modell..... | 13 |
| 2.1 Modellbeschreibung..... | 13 |
| 2.2 Modellberechnung..... | 16 |
| 2.3 Modellbewertung..... | 25 |
| 3 EU-Modell..... | 27 |
| 3.1 Modellbeschreibung..... | 27 |
| 3.2 Modellberechnung..... | 29 |
| 3.3 Modellbewertung..... | 39 |
| III Modellvergleich und Empfehlungen..... | 41 |
| 1 Kriteriengeleitete Bewertung der Konjunkturbereinigungsverfahren..... | 42 |
| 1.1 Stärken und Schwächen..... | 42 |
| 1.2 Symmetrie..... | 43 |
| 1.3 Stellschrauben und Manipulationsmöglichkeiten..... | 44 |
| 1.4 Regelungslücken und Umgehungstatbestände..... | 45 |
| 1.5 Auswirkungen auf die Verschuldungsmöglichkeiten..... | 46 |
| 2 Empfehlungen..... | 47 |

Abbildungsverzeichnis

| | |
|--|----|
| Abbildung 1: Steuereinnahmen Rheinland-Pfalz, Doppelhaushalte 2012/2013 und 2014/2015, in Mio. Euro..... | 19 |
| Abbildung 2: Konjunkturkomponente und Symmetriekonto Rheinland-Pfalz, Doppelhaushalte 2012/2013 und 2014/2015, in Mio. Euro..... | 19 |
| Abbildung 3: Steuereinnahmen Mecklenburg-Vorpommern, Doppelhaushalte 2012/2013 und 2014/2015, in Mio. Euro..... | 20 |
| Abbildung 4: Konjunkturkomponente und Symmetriekonto Mecklenburg-Vorpommern, Doppelhaushalte 2012/2013 und 2014/2015, in Mio. Euro..... | 21 |
| Abbildung 5: Steuereinnahmen Hessen, Doppelhaushalte 2012/2013 und 2014/2015, in Mio. Euro..... | 22 |
| Abbildung 6: Konjunkturkomponente und Symmetriekonto Hessen, Doppelhaushalte 2012/2013 und 2014/2015, in Mio. Euro..... | 22 |
| Abbildung 7: Relative ex-post Konjunkturkomponenten auf Basis des Ist-Steueraufkommens und nominale Produktionslücken, 2010 - 2014*..... | 35 |
| Abbildung 8: Relative ex-post Konjunkturkomponenten auf Basis der gesamtwirtschaftlichen Projektion und nominale Produktionslücken, 2010 - 2014*.... | 38 |

Tabellenverzeichnis

| | | |
|-------------|---|----|
| Tabelle 1: | Rechtliche Verankerung der Bestimmungen zum Konjunkturbereinigungsverfahren in den Ländern..... | 4 |
| Tabelle 2: | Konjunkturbereinigungsverfahren in den Ländern..... | 5 |
| Tabelle 3: | Übersicht Referenzwert-Modelle..... | 8 |
| Tabelle 4: | Daten und Datenherkunft zur Berechnung der konjunkturellen Kreditaufnahmekapazität bei den Referenzwert-Modellen in Sachsen und Thüringen. | 9 |
| Tabelle 5: | Kreditaufnahme nach § 18 Thüringer Landeshaushaltsordnung, 2010 – 2014, in Mio. Euro..... | 10 |
| Tabelle 6: | Kreditaufnahme nach § 18 Sächsische Haushaltsordnung, 2010 – 2014, in Mio. Euro..... | 10 |
| Tabelle 7: | Alternativrechnung, Kreditaufnahme nach Thüringer Modell, mit Steuerrechtsänderungen, 2010 – 2014, in Mio. Euro..... | 11 |
| Tabelle 8: | Alternativrechnung, Kreditaufnahme nach sächsischem Modell ohne Steuerrechtsänderungen, 2010 – 2014, in Mio. Euro..... | 11 |
| Tabelle 9: | Übersicht Trendsteuereinnahmen-Modelle..... | 16 |
| Tabelle 10: | Daten und Datenherkunft zur Berechnung der Konjunkturkomponente nach dem Trendsteuereinnahmen-Modell Rheinland-Pfalz..... | 17 |
| Tabelle 11: | Konjunkturkomponenten nach Anwendung des Korrekturmechanismus, 2012 – 2015, in Mio. Euro..... | 17 |
| Tabelle 12: | Symmetriekonten nach Anwendung des Korrekturmechanismus, 2012 – 2015, in Mio. Euro..... | 18 |
| Tabelle 13: | Ausgewiesene Höhe der Konjunkturkomponente und Ergebnisse der Testrechnung, Rheinland-Pfalz, 2012 – 2015, in Mio. Euro..... | 23 |
| Tabelle 14: | Daten und Datenherkunft zur Berechnung der Konjunkturkomponente beim EU-Modell (nach VV KonsHilfG)..... | 29 |
| Tabelle 15: | Eckdaten zur Berechnung der ex-ante Konjunkturkomponente, 2010 - 2014..... | 30 |
| Tabelle 16: | Anteil der jeweiligen Steuereinnahmen an den Gesamtsteuereinnahmen der Länder – Anteil für das jeweilige Haushaltsjahr ermittelt aus dem Wert des vorvergangenen Jahres, 2010 - 2014, in Prozent..... | 31 |
| Tabelle 17: | Ex-ante Konjunkturkomponenten, 2010 - 2014, in Mio. Euro* | 31 |
| Tabelle 18: | Steuerabweichungskomponente inkl. Steuerrechtsänderungen, | |

| | |
|---|----|
| 2010 - 2014, in Mio. Euro* | 32 |
| Tabelle 19: Ex-post Konjunkturkomponente inkl. Steuerrechtsänderungen, 2010 - 2014, in Mio. Euro* | 33 |
| Tabelle 20: Konjunkturkomponenten nach dem Verfahren der Konsolidierungsländer und dem hessischen Verfahren im Jahr 2012, in Mio. Euro..... | 33 |
| Tabelle 21: Relative und absolute kumulierte ex-post Konjunkturkomponenten (inkl. Steuerrechtsänderungen), 2010 - 2014* | 34 |
| Tabelle 22: Ableitung der ex-post Konjunkturkomponente für das Land Berlin nach der Bundesmethode..... | 36 |
| Tabelle 23: Kumulierte zusätzliche (+) oder geringere (-) mögliche Schuldenauf- nahme bei Parametervariation, 2010 - 2014, in Mio. Euro..... | 38 |
| Tabelle 24: Kreditaufnahmekapazitäten bei den unterschiedlichen Modellen für die jeweiligen Länder, 2012 – 2014, in Mio. Euro..... | 41 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|-----------|--|
| Abs. | Absatz |
| Art. | Artikel |
| BEZ | Bundesergänzungszuweisungen |
| BIP | Bruttoinlandsprodukt |
| BMF | Bundesministerium der Finanzen |
| EU | Europäische Union |
| GG | Grundgesetz |
| HG | Hauptgruppe |
| HH-Plan | Haushaltsplan |
| HP-Filter | Hodrick-Prescott-Filter |
| HV | Verfassung des Landes Hessen |
| k. A. | keine Angabe |
| KfZ | Kraftfahrzeug |
| KonsHilfG | Konsolidierungshilfengesetz |
| LFA | Länderfinanzausgleich |
| Mio. | Millionen |
| Mrd. | Milliarden |
| NHH | Nachtragshaushalt |
| OG | Obergruppe |
| QBER | Institut für Quantitative Betriebs- und Volkswirtschaftliche Forschung |
| SFK | Vierteljahresstatistik über die Ausgaben und Einnahmen der staatlichen Haushalte |
| TOP | Tagesordnungspunkt |
| VV | Verwaltungsvereinbarung |

Länderbezeichnungen

| | |
|----|------------------------|
| BB | Brandenburg |
| BE | Berlin |
| BW | Baden-Württemberg |
| BY | Bayern |
| HB | Bremen |
| HE | Hessen |
| HH | Hamburg |
| MV | Mecklenburg-Vorpommern |
| NI | Niedersachsen |
| NW | Nordrhein-Westfalen |
| RP | Rheinland-Pfalz |
| SH | Schleswig-Holstein |
| SL | Saarland |
| SN | Sachsen |
| ST | Sachsen-Anhalt |
| TH | Thüringen |

I Vorbemerkungen

Mit Beschluss zu TOP 6.1 der Präsidentenkonferenz vom 12. bis 14. Mai 2014 wurde der Arbeitskreis „Haushaltsrecht und Grundsatzfragen“ beauftragt, für das Thema „Konjunkturbereinigungsverfahren“ eine abgestimmte Beschlussvorlage für die Präsidentenkonferenz zu erstellen. Hierzu wurde eine Unterarbeitsgruppe eingerichtet.

Aufgabe der Unterarbeitsgruppe war es, die in den Bundesländern Baden-Württemberg (BW), Hessen (HE), Hamburg (HH), Rheinland-Pfalz (RP), Schleswig-Holstein (SH)², Sachsen (SN) und Thüringen (TH) sowie in den Konsolidierungshilfeempfängerländern (Konsolidierungsländer) Berlin (BE), Bremen (HB), Schleswig-Holstein (SH), Saarland (SL) und Sachsen-Anhalt (ST) eingesetzten Konjunkturbereinigungsverfahren in Bezug auf ihre

- Stärken und Schwächen,
- Symmetrieeigenschaften,
- Stellschrauben und Manipulationsmöglichkeiten/politischen Spielräume,
- Regelungslücken und Umgehungstatbestände sowie
- Auswirkungen auf die Verschuldungsmöglichkeiten

zu untersuchen. Die Ergebnisse wurden in diesem Arbeitspapier zusammengefasst.

Zu jedem Konjunkturbereinigungsverfahren wurden in einem ersten Teil zunächst der rechtliche Rahmen und die Funktionsweise des jeweiligen Verfahrens beschrieben. Darauf aufbauend wird in einem zweiten Teil eine quantitative Analyse der Modelle für die Länder Berlin, Hessen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Sachsen und Thüringen erfolgen. Diese wird die Grundlage für die Bewertung der Verfahren bilden, in die auch die Prüfungserkenntnisse der Rechnungshöfe – soweit vorhanden – einfließen.

Im Ergebnis werden die Konjunkturbereinigungsverfahren anhand des Kriterienkatalogs bewertet und Empfehlungen für die Ausgestaltung der konjunkturellbedingten Kreditaufnahmemöglichkeiten erarbeitet. In diesem Zusammenhang wird neben der Zweckadäquanz auch die Frage der Modellkonsistenz unter den Ländern und zum Bund beleuchtet.

² Schleswig-Holstein ist ein Konsolidierungsland und daher den Regelungen der Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen unterworfen. Dennoch war mit dem Ausführungsgesetz zu Artikel 61 der Landesverfassung für Schleswig-Holstein bis Ende 2015 ein landesinternes Konjunkturbereinigungsverfahren festgeschrieben, welches auf einem Trendsteuereinnahmen-Modell basierte. Mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2016 wurde für das Konjunkturbereinigungsverfahren im neuen § 6 II des Ausführungsgesetzes festgelegt, dass sich dieses ab dem Jahr 2016 am Verfahren der Verwaltungsvereinbarung orientiert. Da die Änderung des Ausführungsgesetzes erst nach Beendigung der Arbeiten am Bericht erfolgte, orientieren sich die folgenden Darstellungen an den noch vorher gültigen Regelungen in Schleswig-Holstein.

II Überblick der Modelle

Die seit 2009 in Artikel 109 GG verankerte Schuldenbremse verpflichtet die Länder, ab dem Jahr 2020 ihre Haushalte ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Ausnahmen gelten für konjunkturell bedingte Einnahmeausfälle sowie Naturkatastrophen und Notsituationen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen. In einer Übergangszeit bis 2020 haben die Länder die Möglichkeit, ihre Haushalte an das Kreditaufnahmeverbot anzupassen. Für die Beurteilung der Einhaltung der schuldenbegrenzenden Regelungen ist der strukturelle Finanzierungssaldo maßgeblich.³ Dieser ergibt sich im Wesentlichen als Differenz aus dem tatsächlichen Finanzierungssaldo und der Konjunkturkomponente.⁴

Das Grundgesetz gibt kein einheitliches Verfahren zur Ermittlung der Konjunkturkomponente vor. Nichtsdestoweniger sind die Regelungen zur Bestimmung einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung derart auszugestalten, dass sie den Vorgaben des Grundgesetzes entsprechen. Danach müssen die Modelle u. a. die Symmetrieeigenschaft von Konjunkturverläufen gewährleisten.

Aufgrund des Artikels 109 GG hat die Mehrzahl der Länder, die sich bereits auf ein Konjunkturbereinigungsverfahren festgelegt haben, dieses in der jeweiligen Landesverfassung verankert. In Baden-Württemberg⁵ und Thüringen sind die Bestimmungen bislang lediglich in der Landeshaushaltsordnung einfachgesetzlich festgeschrieben.

Den Ländern Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein können bis 2020 aus dem Bundeshaushalt Hilfen zur Konsolidierung ihrer Haushalte gewährt werden. Die Einzelheiten zur Auszahlung der Hilfen, zu den jährlichen Abbausritten der Finanzierungsdefizite, zur Überwachung durch den Stabilitätsrat sowie zu den Konsequenzen im Falle der Nichteinhaltung der Abbausritte sind im Konsolidierungshilfengesetz⁶ und den daran anknüpfenden Verwaltungsvereinbarungen geregelt. Diese zwischen dem Bund und den Ländern getroffenen Verwaltungsvereinbarungen sind nahezu gleichlautend. Sie enthalten auch die Vorgaben zur Berechnung des Finanzierungssaldos sowie des strukturellen Defizits. Das hierfür erforderliche Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente lehnt sich an das Verfahren der EU (*EU-Modell*) an und ist als Anlage der jeweiligen Verwaltungsvereinbarung beigefügt.

³ Für Hessen gilt die strukturelle Nettokreditaufnahme als Beurteilungsmaßstab für die Einhaltung der schuldenbegrenzenden Regelungen.

⁴ Bei der Bestimmung des strukturellen Finanzierungssaldos werden z. B. in Rheinland-Pfalz und Berlin finanzielle Transaktionen sowohl auf der Einnahme- als auch der Ausgabeseite berücksichtigt.

⁵ In Baden-Württemberg ist die derzeitige Regelung lediglich bis einschließlich 2019 befristet.

⁶ Vgl. Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen (KonsHilfG) vom 10. August 2009 (BGBl. I S. 2705).

Tabelle 1: Rechtliche Verankerung der Bestimmungen zum Konjunkturbereinigungsverfahren in den Ländern

| Land | Rechtliche Verankerung | Verfassungsregelung |
|-----------|---|---------------------|
| BW | § 18 Abs. 3, 5 und 11 Landeshaushaltsordnung i. V. m. der Verordnung des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft zur zulässigen Kreditaufnahme nach § 18 LHO ⁷ | nein |
| BY | noch keine Festlegung | |
| BE | Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen | nein |
| BB | noch keine Festlegung | |
| HB | Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen | nein |
| HH | Art. 72 Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg (gültig ab 1. Januar 2020) i. V. m. § 27 Abs. 2 Haushaltsordnung ⁸ | ja |
| HE | Art. 141 Abs. 3 Verfassung des Landes Hessen (HV) i. V. m. § 5 Gesetz zur Ausführung von Art. 141 HV ⁹ | ja |
| MV | § 18 Landeshaushaltsordnung (neu – in Kraft ab 1. Januar 2020) ¹⁰ | nein |
| NI | noch keine Festlegung | |
| NW | noch keine Festlegung | |
| RP | Art. 117 Abs. 1 Verfassung für Rheinland-Pfalz (Verf RP) i. V. m. § 3 des Ausführungsgesetzes zu Art. 117 Verf RP sowie der Landesverordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente ¹¹ | ja |
| SL | Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen | nein |
| SN | Art. 95 Verfassung des Freistaates Sachsen und § 18 Haushaltsordnung ¹² | ja |
| ST | Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen | nein |
| SH | Art. 61 Abs. 1, 2 und Art. 67 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein; Gesetz zur Ausführung von Art. 61 der Landesverfassung ¹³ | ja |
| TH | § 18 Landeshaushaltsordnung ¹⁴ | nein |

Quelle: eigene Darstellung.

⁷ Vgl. Landeshaushaltsordnung für Baden-Württemberg (LHO BW) vom 19. Oktober 1971 (GBl. S. 428), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 16. Dezember 2014 (GBl. S. 777); Verordnung des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft zur zulässigen Kreditaufnahme nach § 18 LHO vom 23. September 2013 (GBl. S. 291).

⁸ Vgl. Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6. Juni 1952 (HmbBl. I 100-a), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. Dezember 2013 (HmbGVBl. S. 499); Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg (LHO HH) vom 17. Dezember 2013 (HmbGVBl. S. 503).

⁹ Vgl. Verfassung des Landes Hessen (HV) vom 1. Dezember 1946 (GVBl. S. 229), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. April 2011 (GVBl. I S. 182); Gesetz zur Ausführung von Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 141-Gesetz) vom 26. Juni 2013 (GVBl. S. 447).

¹⁰ Vgl. Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung Mecklenburg-Vorpommern und zur Errichtung eines Sondervermögens „Konjunkturausgleichsrücklage des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ vom 7. Juli 2015, (GVOBl. M-V S. 162).

¹¹ Vgl. Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 1947 (VOBl. S. 209), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 23. Dezember 2010 (GVBl. S. 547); Ausführungsgesetz zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 3. Juli 2012 (GVBl. S. 199); Landesverordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 3 Abs. 2 S. 1 des Ausführungsgesetzes zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 22. Januar 2014 (GVBl. S. 8).

¹² Vgl. Verfassung des Freistaates Sachsen (SäVerf) vom 27. Mai 1992 (SächsGVBl. S. 243), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. Juli 2013 (SächsGVBl. S. 502); Haushaltsordnung des Freistaates Sachsen (SäHO) vom 10. April 2001 (SächsGVBl. S. 153), zuletzt geändert durch Gesetz vom 6. Mai 2014 (SächsGVBl. S. 286).

¹³ Vgl. Verfassung des Landes Schleswig-Holstein in der Fassung vom 2. Dezember 2014 (GVOBl. S. 344); Gesetz zur Ausführung von Artikel 61 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (VerfArt53AG SH) vom 29. März 2012 (GVOBl. S. 427), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 11. Dezember 2014 (GVOBl. S. 464).

¹⁴ Vgl. Thüringer Landeshaushaltsordnung (ThürLHO) vom 19. September 2000 (GVBl. S. 282), zuletzt geändert durch Art. 7 des Gesetzes vom 13. März 2014 (GVBl. S. 92, 94).

Zur Berechnung der Konjunkturkomponente haben sich in den Ländern drei verschiedene Verfahrensarten etabliert: zwei auf Steuereinnahmen basierende Modelltypen – das Referenzwert-Modell und das Trendsteuereinnahmen-Modell – sowie das EU-Modell (vgl. Tabelle 2). Länder, die Konsolidierungshilfen vom Bund erhalten, sind zur Anwendung eines Produktionslückenverfahrens, das an das EU-Modell angelehnt ist, verpflichtet. Für Zwecke der landesinternen Steuerung verwendet Schleswig-Holstein (Konsolidierungshilfeempfängerland) darüber hinaus ein Verfahren, das auf dem Trendsteuereinnahmen-Modell beruht. Ohne Berücksichtigung der Konsolidierungsländer hat der überwiegende Teil der Bundesländer für sich ein steuereinnahmenorientiertes Modell festgelegt. Bei den ostdeutschen Bundesländern überwiegt bislang das Referenzwert-Verfahren, während die westdeutschen Bundesländer in der Regel die Trendsteuereinnahmen-Methode vorsehen. Eine Ausnahme bildet Hessen, welches sich für ein an das EU-Modell angelehntes Verfahren entschieden hat. Fünf Länder haben sich bisher noch auf kein Verfahren festgelegt.

Tabelle 2: Konjunkturbereinigungsverfahren in den Ländern

| Kategorie | Verfahrensbeschreibung | Länder |
|------------------------------------|--|---|
| EU-Modell | <ul style="list-style-type: none"> Bestimmung der ex-ante-Konjunkturkomponente nach dem Produktionslückenverfahren der EU Berechnung der ex-post-Konjunkturkomponente aus der ex-ante-Konjunkturkomponente bereinigt um eine Steuerabweichungskomponente, die sich als Differenz zwischen den geplanten und tatsächlichen Steuereinnahmen ergibt Konsolidierungsländer sind verpflichtet, diese Regel bis 2020 anzuwenden, unabhängig vom Vorliegen landesspezifischer Regelungen | <ul style="list-style-type: none"> Konsolidierungsländer: BE, HB, SH, SL, ST sonstige: HE |
| Trendsteuereinnahmen-Modell | <ul style="list-style-type: none"> Bestimmung der konjunkturellen Normallage durch Trendsteuereinnahmen, welche sich aus den Trendsteuereinnahmen des Vorjahres und der durchschnittlichen Wachstumsrate der Steuereinnahmen der letzten x Jahre ermittelt konjunkturelle Schiefelage ergibt sich aus der Abweichung der Steuereinnahmen von den Trendsteuereinnahmen | <ul style="list-style-type: none"> BW, HH, RP, SH |
| Referenzwert-Modell | <ul style="list-style-type: none"> Als Referenzwert für eine konjunkturelle Normallage wird ein rollierender Durchschnitt der Steuereinnahmen der vorangegangenen x Jahre ermittelt. Unterschreiten die Steuereinnahmen den Referenzwert ggf. um x %, liegt eine konjunkturell bedingte Notsituation vor. | <ul style="list-style-type: none"> SN, TH, MV |
| Bisher keine Festlegungen | <ul style="list-style-type: none"> Nach aktuellem Kenntnisstand liegen bei diesen Ländern keine Gesetzentwürfe vor bzw. gehen aus den bisherigen Regelungen keine Details zur Berechnung einer konjunkturellen Notsituation hervor. | <ul style="list-style-type: none"> BB, BE¹⁵, BY, NI, NW |

Quelle: Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2013): Jahresbericht des Landesrechnungshofes 2013 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2013, S. 66.

¹⁵ Berlin hat noch keine Festlegung getroffen, muss aber bis 2020 das Modell der Konsolidierungsländer anwenden.

1 Das Referenzwert-Modell

1.1 Modellbeschreibung

Als Maß für die konjunkturelle Normallage wird bei Referenzwert-Modellen der rollierende Durchschnitt der Steuereinnahmen eines festgelegten vergangenen Zeitraums gebildet. Liegen die nach aktuellen Steuerschätzungen zu erwartenden Steuereinnahmen unter diesem Referenzwert, ist das Land berechtigt, Kredite aufzunehmen. Das Verfahren wird in Thüringen¹⁶ seit dem Haushaltsjahr 2011 und in Sachsen¹⁷ seit Beginn des Jahres 2014 angewandt.

Ermittlung des Referenzwertes

In Thüringen wird der Referenzwert ex-post aus dem Durchschnitt der kassenmäßigen Einnahmen der letzten drei dem Jahr der Haushaltsaufstellung vorangegangenen Jahre gebildet. Die kassenmäßigen Einnahmen setzen sich aus den Steuern und den Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich (LFA) ohne die Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) zusammen.

In Sachsen werden die durchschnittlichen Steuereinnahmen der letzten vier Jahre, inklusive der für das laufende Haushaltsjahr prognostizierten Steuereinnahmen, in die Berechnung einbezogen. Unter den durchschnittlichen Steuereinnahmen werden Steuern und steuerinduzierte Einnahmen subsumiert.¹⁸ Die steuerinduzierten Einnahmen umfassen die KfZ-Steuerkompensation, den LFA sowie die Allgemeinen BEZ.¹⁹

Bestimmung der Höhe der konjunkturbedingten Kreditaufnahmeermächtigung

Eine Kreditaufnahme ist in Thüringen bis zu der Höhe gerechtfertigt, um welche die geplanten Steuereinnahmen den Referenzwert unterschreiten.

Sachsen hat zusätzlich eine „Schranke“ für die Kreditaufnahme verankert. Die Steuereinnahmen müssen demnach um mindestens 3 % vom rollierenden Durchschnitt abweichen, damit die Voraussetzungen für eine Kreditaufnahme erfüllt sind. Die Feststellung eines solchen konjunkturellen Ausnahmefalls obliegt dem Landtag. Ein Kreditausgleich ist grundsätzlich lediglich bis zu einer Höhe von 99 % des Referenzwerts möglich und bedarf der Zustimmung

¹⁶ Vgl. § 18 ThürLHO.

¹⁷ Vgl. Art. 95 SächsVerf und § 18 SächsHO. Die Regelungen gelten dabei nicht nur für den Landeshaushalt, sondern auch für die unselbstständigen Sondervermögen des Landes.

¹⁸ Vgl. Sächsischer Landtag (2013): Gesetzentwurf zum Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Sachsen, Drs. 5/11838, S. 12.

¹⁹ Vgl. Staatsministerium der Finanzen des Freistaates Sachsen (2015): Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2014 – 2018, S. 17f.

der einfachen Mehrheit im Landtag.²⁰ Die Kreditermächtigung gilt in Sachsen bis zum Ende des Folgejahres bzw. bis zur Verkündung des nächsten Haushaltsgesetzes, in Thüringen nur für das vorgesehene Haushaltsjahr.

Berücksichtigung von Steuerrechtsänderungen

Während Sachsen die Steuereinnahmen um Steuerrechtsänderungen und wesentliche strukturelle Entwicklungen (z. B. Zensus) bereinigt²¹, wird in Thüringen darauf verzichtet. Durch die Bereinigung soll verhindert werden, dass gesetzliche Steuersenkungen wie Konjunkturbrüche behandelt werden und eine nicht intendierte Kreditaufnahme ermöglichen.

Regelungen zur Tilgung der konjunkturbedingt getätigten Kreditaufnahmen

In beiden Ländern sind Vereinbarungen zur Tilgung vorgeschrieben. In Thüringen ist die Rückführung von konjunkturrell bedingten Kreditaufnahmen in einem fünfjährigen Tilgungsplan verbindlich festzulegen. Die Tilgung hat in dem Haushaltsjahr zu beginnen, in dem der Haushaltsplan ohne eine Kreditaufnahme ausgeglichen werden kann. In Jahren, in denen eine Kreditaufnahme zulässig ist, können die Tilgungsleistungen ausgesetzt werden. Der Thüringer Landtag ist jährlich über die Höhe der Tilgungsleistungen und die Maßnahmen zur Einhaltung des Tilgungsplans zu informieren.²²

In Sachsen sind konjunkturbedingte Kredite zeitnah, spätestens jedoch nach acht Jahren zurückzuführen.²³ Steuermehreinnahmen im Sinne einer positiven konjunkturellen Abweichung von der Normallage sind dabei zur Tilgung dieser Kredite zu verwenden.²⁴ Der Haushaltsgesetzgeber wird des Weiteren zur angemessenen Rücklagenbildung in konjunkturellen Aufschwungsphasen angehalten, um konjunkturbedingte Kreditaufnahmen möglichst zu vermeiden.²⁵ Die Staatsregierung hat den Landtag nach Abschluss des Haushaltsjahres über die maximal zulässige Kreditaufnahme, die Höhe der tatsächlichen Kreditaufnahme sowie die Höhe der vorgenommenen Tilgungsleistungen zu informieren.

²⁰ Eine Überschreitung dieser Schwelle ist nur mit der Zustimmung einer 2/3-Mehrheit des Landtags möglich.

²¹ Vgl. § 18 Abs. 3 SÄHO; Sächsischer Landtag (2014): Gesetzentwurf zur Änderung der Haushaltsordnung des Freistaates Sachsen, Drs. 5/13803, S. 6.

²² Vgl. § 18 ThürLHO.

²³ Vgl. § 18 Abs. 6 Satz 1 SÄHO.

²⁴ Vgl. Art. 95 Abs. 4 Satz 4 SÄVerf.

²⁵ Vgl. § 18 SÄHO; Sächsischer Landtag (2013): Gesetzentwurf zum Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Sachsen, Drs. 5/11838, S. 13.

Tabelle 3: Übersicht Referenzwert-Modelle

| Eigenschaften | Sachsen | Thüringen |
|---|---|--|
| Berechnungsbasis | Steuern und steuerinduzierte Einnahmen | Steuern und LFA (ohne BEZ) |
| Referenzwert | Durchschnitt der Berechnungsbasis der letzten 4 Jahre (inkl. Haushaltsaufstellungsjahr) | Durchschnitt der Berechnungsbasis der letzten 3 Jahre (ohne Haushaltsaufstellungsjahr) |
| Berücksichtigung von Steuerrechtsänderungen | Ja | Nein |
| Konjunkturelle Abschwungphase | Berechnungsbasis \leq 97 % des Referenzwertes | Berechnungsbasis < Referenzwert |
| Höhe der max. konjunkturbedingten Kreditermächtigung | Differenz zwischen Berechnungsbasis und 99 % des Referenzwertes | Differenz zwischen Berechnungsbasis und Referenzwert |
| Ermächtigungszeitraum | bis zum Ende des Folgejahres bzw. bis zur Verkündung des nächsten Haushaltsgesetzes | nur für das vorgesehene Haushaltsjahr |
| Tilgungsmodalitäten | <ul style="list-style-type: none"> • Tilgung zeitnah, spätestens nach 8 Jahren • Tilgung über Verwendung von Steuermehreinnahmen (= Berechnungsbasis > Referenzwert) | <ul style="list-style-type: none"> • Tilgung innerhalb von 5 Jahren • Tilgungsbeginn im Jahr mit ausgeglichenem Haushalt • Tilgungsaussetzung zulässig in Jahren ohne ausgeglichenen Haushalt |
| Vollzugsregelung | Ausgleich von Abweichungen zwischen Kreditermächtigung/ Tilgungsverpflichtung und tatsächlicher Kreditaufnahme/ Tilgung spätestens im nächsten festzustellenden Haushaltsplan | Nein |
| Berichtspflichten gegenüber Landtag | nach Abschluss des Haushaltsjahres über: <ul style="list-style-type: none"> • maximal zulässige Kreditaufnahme, • Höhe der tatsächlichen Kreditaufnahme, • Höhe der Tilgungsleistungen | jährlich über: <ul style="list-style-type: none"> • Höhe der Tilgungsleistungen • Maßnahmen zur Einhaltung des Tilgungsplans |

Quelle: eigene Darstellung.

1.2 Modellberechnung

Datenherkunft

Für die von der Unterarbeitsgruppe festgelegten Länder wurden Simulationsrechnungen für das Referenzwert-Modell durchgeführt, jeweils nach den in Thüringen sowie in Sachsen geltenden Regelungen.

Beim Thüringer Modell setzen sich die maßgeblichen Einnahmen grundsätzlich aus den Steuereinnahmen (Hauptgruppe 0 abzgl. Obergruppe 09) und den Ausgleichszuweisungen der Länder im Rahmen des LFA zusammen. Steuerrechtsänderungen werden nicht berücksichtigt. Beim sächsischen Verfahren werden darüber hinaus die Einnahmen aus der KfZ-

Steuer-Kompensation und den Allgemeinen BEZ miteinbezogen. Die durchschnittlichen Steuereinnahmen werden hier um steuerrechtliche Änderungen bereinigt.

Für beide Modelle wurden die Haushaltsjahre von 2007 bis 2014 untersucht. Die Daten sind den jeweiligen Haushaltsrechnungen bzw. Haushaltsplänen der Länder entnommen. Die Daten zu den Steuerrechtsänderungen wurden auf Grundlage der Finanzberichte des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) zusammengestellt.

Tabelle 4: Daten und Datenherkunft zur Berechnung der konjunkturellen Kreditaufnahmekapazität bei den Referenzwert-Modellen in Sachsen und Thüringen

| Daten | Datenherkunft |
|--|---|
| Steuereinnahmen (Steuereinnahmen im engeren Sinn (HG 0 ohne OG 09), Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich) | Haushaltspläne und Haushaltsrechnungen |
| Steuerrechtsänderungen des Bundes mit Wirkung auf die Länder | Finanzberichte des Bundesfinanzministeriums |
| Steuereinnahmen der Länder (zur Regionalisierung der Steuerrechtsänderungen) | SFK-Tabellen des Bundesfinanzministeriums |

Quelle: eigene Darstellung.

Modellrechnungen

Für das Thüringer Modell zeigen die Testrechnungen, dass sich Kreditaufnahmemöglichkeiten ergeben, sobald von sinkenden Steuereinnahmen ausgegangen wird (zuletzt Wirtschafts- und Finanzkrise). Bei stetig steigenden oder gleichbleibenden Einnahmen ergeben sich bei den Referenzwert-Modellen keine Kreditaufnahmekapazitäten. In den Jahren 2010 und 2011 hätten alle beobachteten Länder in Folge sinkender Steuereinnahmen Kredite aufnehmen dürfen (vgl. Tabelle 5). Die Höhe der Kreditaufnahmemöglichkeit in 2010 scheint dabei von der jeweiligen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Landes abhängig zu sein. Die Steuereinnahmen sind in den wirtschaftsstarken Ländern aufgrund der Finanz- und Wirtschaftskrise relativ stärker zurückgegangen, was aufgrund der Ausgestaltung des Modells hohe Kreditaufnahmen zur Folge gehabt hätte. Ab 2012 – als die Steuereinnahmen wieder anzogen – wäre kein Land berechtigt gewesen, Kredite aufgrund einer abweichenden konjunkturellen Entwicklung aufzunehmen.

Tabelle 5: Kreditaufnahme nach § 18 Thüringer Landeshaushaltsordnung, 2010 – 2014, in Mio. Euro

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|-----------|--------------|------|------|------|------|
| | in Mio. Euro | | | | |
| BE | 715 | 627 | 0 | 0 | 0 |
| HE | 1.305 | 326 | 0 | 0 | 0 |
| RP | 1.061 | 572 | 0 | 0 | 0 |
| SH | 518 | 313 | 0 | 0 | 0 |
| MV | 451 | 488 | 0 | 0 | 0 |
| TH | 613 | 491 | 0 | 0 | 0 |

Quelle: eigene Berechnung.

Allerdings ist festzustellen, dass die nach der Schuldenbremse zulässigen Kreditaufnahmen nur in Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern höher als die tatsächlich aufgenommenen Kredite waren. In allen anderen Ländern mussten deutlich höhere Darlehen in Anspruch genommen werden. Auch in Jahren, in denen keine Kreditaufnahme zulässig gewesen wäre, mussten die alten Länder Kredite teilweise in Milliardenhöhe aufnehmen. Erstmals 2014 war dies in keinem der Länder mehr erforderlich.

Für das sächsische Modell wurde die ex-ante Kreditaufnahmekapazität berechnet. Auch hier zeigt sich bei den Ergebnissen ein ähnliches Bild (vgl. Tabelle 6). Allerdings sind die sich danach ergebenden Kreditaufnahmemöglichkeiten geringer als beim Thüringer Verfahren. Hier dürften der Abschlag von 3 % des Referenzwerts sowie die Einbeziehung der Kfz-Steuer-Kompensation und der Allgemeinen BEZ beim sächsischen Verfahren zu diesem Ergebnis beigetragen haben. Dem sächsischen Modell liegt eine breitere Einnahmehasis zugrunde als dem Modell Thüringens. Dies führt dazu, dass nunmehr auch für Thüringen die zulässige Kreditaufnahme (wenn auch nur geringfügig) unter den tatsächlich aufgenommenen Krediten liegen. Im Beobachtungszeitraum wären lediglich im Jahr 2010 Kreditaufnahmen möglich gewesen. Durch die 3 %-Grenze ist das sächsische etwas restriktiver als das Thüringer Modell. In zwei Fällen (MV 2011; HE 2009) hätte sie eine Kreditaufnahme verhindert.

Tabelle 6: Kreditaufnahme nach § 18 Sächsische Haushaltsordnung, 2010 – 2014, in Mio. Euro

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|-----------|--------------|------|------|------|------|
| | in Mio. Euro | | | | |
| BE | 765 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| HE | 552 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| RP | 513 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| SH | 351 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| MV | 336 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| TH | 531 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Quelle: eigene Berechnung.

Um die Auswirkungen von steuerrechtlichen Änderungen zu beurteilen, wurden für beide Modelle Alternativrechnungen durchgeführt. Während beim Thüringer Verfahren die Steuereinnahmen um Steuerrechtsänderungen bereinigt wurden, wurde dementsprechend beim sächsischen Modell auf die Bereinigung verzichtet.

Im Ergebnis ergibt sich beim Thüringer Modell ein recht ähnliches Bild (vgl. Tabelle 7). Die Kreditaufnahmemöglichkeiten im Jahr 2010 fallen etwas höher aus. Für 2011 sind die Werte etwas geringer. Hessen dürfte in diesem Jahr überhaupt keine Kredite aufnehmen. In den Jahren danach hätte wieder für keines der Länder eine Aufnahmemöglichkeit bestanden.

Tabelle 7: Alternativrechnung, Kreditaufnahme nach Thüringer Modell, mit Steuerrechtsänderungen, 2010 – 2014, in Mio. Euro

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|-----------|--------------|------|------|------|------|
| | in Mio. Euro | | | | |
| BE | 795 | 119 | 0 | 0 | 0 |
| HE | 1.413 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| RP | 1.124 | 151 | 0 | 0 | 0 |
| SH | 562 | 16 | 0 | 0 | 0 |
| MV | 476 | 321 | 0 | 0 | 0 |
| TH | 646 | 261 | 0 | 0 | 0 |

Quelle: eigene Berechnung.

Bei der sächsischen Alternativrechnung ergeben sich keine grundsätzlichen Unterschiede (vgl. Tabelle 8). Die Aufnahmemöglichkeiten fallen für 2010 für alle Länder etwas geringer aus. Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen hätten in 2011 zusätzlich die Möglichkeit gehabt, konjunkturelle Schwankungen durch Kredite auszugleichen. Auch hier wäre ab 2012 in keinem Land eine weitere Aufnahme erlaubt gewesen.

Tabelle 8: Alternativrechnung, Kreditaufnahme nach sächsischem Modell ohne Steuerrechtsänderungen, 2010 – 2014, in Mio. Euro

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|-----------|--------------|------|------|------|------|
| | in Mio. Euro | | | | |
| BE | 686 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| HE | 447 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| RP | 452 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| SH | 309 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| MV | 312 | 221 | 0 | 0 | 0 |
| TH | 499 | 133 | 0 | 0 | 0 |

Quelle: eigene Berechnung.

1.3 Modellbewertung

Referenzwert-Modelle zeichnen sich durch ihre Einfachheit und damit gute Nachvollziehbarkeit aus. Sie weisen zudem eine hohe Transparenz auf. Durch die Nutzung von Ist-Werten aus bereits abgeschlossenen Haushaltsjahren sind die verwendeten Daten des Thüringer Modells valide und nicht gestaltbar. Die Einbeziehung des laufenden Haushaltsjahres in den Stützzeitraum in Sachsen ist hingegen differenziert zu betrachten. Einerseits ergibt sich dadurch ein Aktualitätsgewinn, andererseits beruhen damit die Werte für das aktuelle Jahr auf Schätzungen und unterliegen einer gewissen Unsicherheit.

Beide Modelle stellen dem Referenzwert die geplanten Steuereinnahmen gegenüber. Durch eine mögliche Abweichung der Haushaltsplanansätze von den Steuerschätzungsergebnissen besteht politischer Gestaltungsspielraum. Dies gilt auch für die Berücksichtigung von Steuerrechtsänderungen im sächsischen Modell. Konkrete Vorgaben können die Gestaltungsmöglichkeiten aber einschränken.

Der Verzicht auf die Berücksichtigung von Steuerrechtsänderungen in Thüringen führt dazu, dass nicht nur konjunkturelle Einflüsse die Kreditaufnahme beeinflussen. Die Auswirkungen erscheinen aber vor dem Hintergrund der sich ergebenden Kreditaufnahmekapazitäten durchaus vernachlässigbar. Daher kann argumentiert werden, dass lediglich gravierende oder strukturelle Steuerrechtsänderungen berücksichtigt werden sollten. In der jüngeren Vergangenheit wären dies die Umsatzsteuererhöhung von 16 % auf 19 % sowie der Wegfall der Ertragshoheit der Länder für die Kfz-Steuer gewesen.

Als positiv kann die Begrenzung der Kreditaufnahme auf 99 % des Referenzwerts in Sachsen gewertet werden, da somit gleichzeitig immer – wenn auch in geringem Umfang – Sparanstrengungen notwendig sind.

Die Verfahren in beiden Ländern geben relativ kurze Stützzeiträume von drei bzw. vier Jahren vor, die keine Bereinigung um zyklische Schwankungen erlauben. Vielmehr kommt es zu einer starken Schwankung der Referenzwertkurve im Konjunkturzyklus. Die Festlegung der 3 %-Schranke in Sachsen mildert diesen Effekt etwas ab.²⁶ Längere Stützzeiträume ermöglichen geringere Schwankungsbreiten.

Die Berechnungen zeigen, dass die jeweiligen Modelle zur Ausführung der Schuldenbremse eindeutig auf der jeweiligen Landessituation aufsetzen. Aufgrund ihrer Haushaltssituation können die Länder Sachsen und Thüringen Referenzwert-Modelle einsetzen. Sachsen war

²⁶ Vgl. IWH (2013): Modelle zur Konjunkturbereinigung und deren Auswirkung. Kurzgutachten im Auftrag des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern, S. 18 f.

sogar in der Lage, strengere Regelungen zu etablieren, da bereits seit einigen Jahren Haushaltsüberschüsse erwirtschaftet werden. Seit 2014 besteht in Sachsen nach Art. 95 Abs. 2 SächsVerf ein verfassungsrechtliches Verschuldungsverbot. Auch Mecklenburg-Vorpommern und Berlin hätten mit solchen Modellen derzeit keine Probleme.

Die Berechnungen machen zudem deutlich, dass in den ausgewählten westdeutschen Ländern die Referenzwert-Modelle in der Vergangenheit nicht genügend Spielraum eingeräumt hätten. Die – überhaupt nur in wenigen Jahren – zulässigen Kreditaufnahmemöglichkeiten liegen deutlich unter den tatsächlich aufgenommenen Darlehen. Ohnehin wären Kreditaufnahmen in den meisten Jahren seit 2007 unzulässig gewesen. Tatsächlich wurden aber Kredite in Milliardenhöhe benötigt und aufgenommen.

Für Jahre, in denen keine Kreditaufnahme zulässig und keine Tilgung früherer Schuldenaufnahme erforderlich ist, sehen die Referenzwert-Modelle keine Regelungen zur Schuldentilgung vor. Diesbezüglich enthalten die jeweiligen Haushaltsgesetze die entsprechenden Vorgaben.

Insgesamt wurden in Thüringen, wo bereits seit dem Haushalt 2011 mit dem Modell gearbeitet wird, bislang gute Erfahrungen gemacht. Nach einer im Jahr 2011 erfolgten Kreditaufnahme konnten die Verbindlichkeiten bereits in den folgenden Jahren wieder getilgt werden, was auf gute Symmetrieeigenschaften des Modells hindeutet. Aufgrund des noch relativ kurzen Inkrafttretens lassen sich für die Regelungen in Sachsen noch keine Aussagen treffen.

2 Trendsteuereinnahmen-Modell

2.1 Modellbeschreibung

Die Ermittlung der Konjunkturkomponente ergibt sich bei diesem Verfahren als Differenz aus den tatsächlichen und den geschätzten Steuereinnahmen bzw. den Trendsteuereinnahmen. Positive bzw. negative Abweichungen vom Trend werden auf einem Kontrollkonto²⁷ gutgeschrieben. Damit können die Auswirkungen von Auf- und Abschwungphasen auf den Haushalt hinsichtlich ihrer Symmetrieeigenschaft überwacht werden. Mithilfe eines Korrekturmechanismus soll Fehleinschätzungen des Trends entgegengewirkt und somit ein symmetrisches Verfahren gewährleistet werden. In Baden-Württemberg ist die Anwendung des Verfahrens vorerst bis einschließlich 2019 befristet.

²⁷ In Hamburg, das für den Landeshaushalt die Doppik verwendet, werden Steuererträge, die den Wert für den langjährigen Trend überschreiten, einer „Konjunkturposition“ der Bilanz zugeführt.

Berechnung der Trendsteuereinnahmen

Die Ermittlung der Trendsteuereinnahmen erfolgt in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein über die Festsetzung eines Ausgangswerts und dessen kontinuierlicher Fortschreibung. Als Ausgangswert wurden in Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein die Ist-Steuereinnahmen des Jahres 2011 bzw. ein langfristiger Durchschnitt²⁸ der Steuereinnahmen für das Jahr 2010 gewählt, vermindert um in diesem Jahr wirkende strukturelle Effekte. In Rheinland-Pfalz bildet sich der Ausgangswert aus dem arithmetischen Mittel der um Rechtsänderungen bereinigten, kassenmäßigen Steuereinnahmen der Jahre 2007 bis 2010 und den geschätzten Steuereinnahmen von 2011 bis 2015 zuzüglich der für das Jahr 2011 relevanten Steuerrechtsänderungen.

Die Trendsteuereinnahmen der Folgejahre werden durch Multiplikation des Trendwerts des Vorjahres mit der durchschnittlichen Wachstumsrate berechnet. Diese ergibt sich in Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg aus dem geometrischen Mittel der Wachstumsraten im Stützzeitraum. Dieser beträgt 8 bzw. 30 Jahre. In Schleswig-Holstein wurde die Wachstumsrate nur einmalig im Jahr 2009 für den Haushalt 2010 auf Grundlage eines zwanzigjährigen Stützzeitraums auf 2,5 % festgesetzt. Seitdem wurde die Rate diskretionär auf mittlerweile 2,87 % erhöht. Die Höhe der Trendsteuer ist explizit gesetzlich für jedes Jahr bis 2017 in § 6 Abs. 5 und 8 VerfArt53AG SH festgelegt.²⁹ Darüber hinaus nimmt Schleswig-Holstein ab dem Jahr 2015 eine zusätzliche Kommunalbereinigung der Trendsteuereinnahmen vor. Hierbei werden die Verbundquote sowie die endgültigen Abrechnungen des Kommunalen Finanzausgleichs von der Konjunkturkomponente abgezogen, um eine unverzerrte Darstellung des strukturellen Finanzierungssaldos des Landes zu gewährleisten.³⁰

Hamburg verfolgt in Bezug auf die Bestimmung der Trendsteuereinnahmen einen etwas anderen Ansatz. Der Trend wird hier mithilfe einer exponentiellen Trendberechnung nach der Methode der kleinsten Quadrate ermittelt. Die Berechnung stützt sich auf einen gleitenden Zeitraum von 21 Jahren. Der Stützzeitraum endet mit dem Wert des vorvergangenen Haushaltsjahres, sodass nur Ist-Werte in die Berechnung miteinbezogen werden. Im Sinne der in Hamburg genutzten doppischen Haushaltsführung schließen die der Berechnung zugrunde gelegten Erträge Steuererträge und unmittelbar steuerbezogene Nebenpositionen (u. a. LFA,

²⁸ Der langfristige Durchschnitt ist der Wert, bei dem sich über- und unterdurchschnittliche Einnahmen im Konjunkturzyklus ausleichen.

²⁹ Ab 2018 soll die Trendsteuer in Schleswig-Holstein über ein neues Verfahren, voraussichtlich einen HP-Filter bestimmt werden. Bis dahin will die Landesregierung das angedachte Verfahren evaluieren.

³⁰ Vgl. Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (2014): Antwort auf die Fragen der CDU-Fraktion sowie die Fragen der FDP-Fraktion zur Berechnung der Trendsteuern, Umdruck-Nr. 18/2958, S. 5 f.

BEZ) mit ein.³¹ Der Trend wird um die Auswirkungen von Steuerrechtsänderungen bereinigt. Im Sinne der Planungssicherheit werden dabei nur Änderungen berücksichtigt, die bis zum 31. März des Vorjahres verabschiedet wurden. In der Startphase des Verfahrens wird jedoch auf eine rückwirkende Bereinigung von Steuerrechtsänderungen, die vor dem 1. Januar 2015 in Kraft getreten sind, verzichtet.³² Den Trend übersteigende Steuererträge sollen zum Ausgleich konjunkturbedingter bilanzieller Vorbelastungen bzw. zur Rücklagenbildung einer Konjunkturposition in der Bilanz zugeführt werden. Im Falle von unter dem Trend liegenden Steuererträgen ist entsprechend auf die Konjunkturrücklage zurückzugreifen. Ist diese nicht vorhanden oder nicht auskömmlich, darf in Höhe des Fehlbetrags eine konjunkturell bedingte bilanzielle Vorbelastung gebildet werden. Eine eventuelle Kreditaufnahme bedarf einer Ermächtigung der Bürgerschaft. Sie ist zudem auf den Umfang, um den die tatsächlichen Steuererträge den im Haushaltsplan festgelegten Trend unterschreiten, begrenzt.

Korrekturmechanismus

Die vorgeschriebenen Mechanismen zur Korrektur des Ausgleichskontos sind in den vier Ländern sehr unterschiedlich ausgestaltet. Für Hamburg ist festgeschrieben, dass das Verfahren zur Ermittlung des Trends einer Überprüfung zu unterziehen und die Bürgerschaft über das Ergebnis zu informieren ist, wenn die bilanzielle Konjunkturposition den Wert der Trendsteuereinnahmen um 50 vom Hundert positiv oder negativ übersteigt.³³

In Schleswig-Holstein ist das Kontrollkonto im Falle eines negativen Bestands „konjunkturgerecht auszugleichen“, wenn es einen Wert von fünf Prozent der Trendsteuereinnahmen des abgelaufenen Haushaltsjahres übersteigt.³⁴ Eine konkretere inhaltliche Beschreibung des Begriffs „konjunkturgerecht“ erfolgt nicht.³⁵

Aufgrund seines zunächst befristeten Charakters bis 2019 ist das Verfahren in Baden-Württemberg nicht auf Symmetrie ausgelegt. Ein langjähriger Ausgleich der Konjunkturzyklen im Haushalt wird daher nicht angestrebt. Ziel ist es, die Höchstgrenzen der zulässigen Nettokreditaufnahmen bis 2019 einzuhalten und ggf. zu korrigieren. Das Kontrollkonto soll keinen negativen Wert von mehr als 10 % der Trendsteuereinnahmen des abgelaufenen Haushaltsjah-

³¹ Vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2013), Drs. 20/8400, S. 57.

³² Vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2013), Drs. 20/8400, S. 58.

³³ Vgl. § 27 Abs. 2 LHO HH.

³⁴ Vgl. § 8 Abs. 3 VerfArt53AG SH.

³⁵ In der Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Ausführung von Artikel 53 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (mit Änderung der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein in 2014: Gesetz zur Ausführung von Artikel 61 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein) wird lediglich erwähnt, dass „bei der Rückführung möglicher negativer Salden [...] die konjunkturelle Situation berücksichtigt werden [soll]“. Schleswig-Holsteinischer Landtag (2012), Drs. 17/2248, S. 10.

res aufweisen. Beträgt der negative Wert mehr als 7 %, sinkt der Wert der zulässigen Nettokreditaufnahme im Folgejahr um den übersteigenden Betrag, allerdings maximal um 1,5 % der Trendsteuereinnahmen des Vorjahres und nur in einem Jahr mit positiver Steuerschwankungskomponente.³⁶

Eine Korrektur der Fortschreibungsrate erfolgt in Rheinland-Pfalz, wenn sowohl die jahresbezogene Konjunkturkomponente als auch das Kontrollkonto (kumulierte Konjunkturkomponente) positive bzw. negative Werte aufweisen. Eine Anpassung der Rate *um bis* zu 80 % erfolgt, wenn das Kontrollkonto zum Ende des Vorjahres einen Betrag von 1 % der Steuereinnahmen des Vorjahres übersteigt. Eine Anpassung *um* 80 % wird durchgeführt, wenn die jahresbezogene Konjunkturkomponente den Wert von 5 % der vorjährigen Steuereinnahmen überschreitet.³⁷

Tabelle 9: Übersicht Trendsteuereinnahmen-Modelle

| | Baden-Württemberg | Hamburg | Rheinland-Pfalz | Schleswig-Holstein |
|---|---|---|--|--|
| Berechnungsbasis | Nettosteuerereinnahmen | Steuern und unmittelbar steuerbezogene Nebenpositionen (u. a. LFA, BEZ) | Kassenmäßige Steuereinnahmen (inkl. LFA, BEZ, Kfz-Steuer-Kompensation) | Steuern, LFA, BEZ, Kfz-Steuer-Kompensation |
| Festlegung Startwert | Ja | Nein | Ja | Ja |
| Ermittlung der Wachstums- bzw. Fortschreibungsrate | geometrisches Mittel über Stützzeitraum | wird nicht ermittelt | geometrisches Mittel über Stützzeitraum | diskretionäre Festlegung |
| Länge Stützzeitraum | 30 Jahre | 21 Jahre | 8 Jahre | 20 Jahre |
| Berücksichtigung von Steuerrechtsänderungen | Nein | Ja | Ja | Nein |
| Regelgebundener Korrekturmechanismus | Ja | Ja ^{a)} | Ja | Nein |

a) Gemäß § 27 Abs. 2 LHO muss eine Verfahrensüberprüfung stattfinden, wenn zu erwarten ist, dass die Konjunkturposition positiv oder negativ einen Wert von 50 v. H. des Trendwerts der Steuererträge übersteigt. Ergibt die Überprüfung einen Veränderungsbedarf in der Berechnungsmethode, wäre die LHO anzupassen. In jedem Fall führt die Überprüfung zur Beteiligung der Bürgerschaft.

Quelle: eigene Darstellung.

2.2 Modellberechnung

Datenherkunft

Die für die Testrechnungen zum Trendsteuereinnahmen-Modell des Landes Rheinland-Pfalz benötigten Daten stammen aus den jeweiligen Haushaltsplänen, Haushaltsrechnungen und

³⁶ Vgl. § 18 Abs. 5 LHO BW.

³⁷ Vgl. § 6 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.

den Steuerschätzungen. Die Auswirkungen der einzelnen Steuerrechtsänderungen auf die Steuereinnahmen sind den Finanzberichten des BMF entnommen.

Tabelle 10: Daten und Datenherkunft zur Berechnung der Konjunkturkomponente nach dem Trendsteuereinnahmen-Modell Rheinland-Pfalz

| Daten | Datenherkunft |
|--|--|
| Steuereinnahmen (Steuereinnahmen im engeren Sinn (HG 0 ohne OG 09) inkl. Kompensationszahlungen des Bundes infolge der Übertragung der Ertragshoheit der Kfz-Steuer an den Bund ³⁸ , inkl. Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich abzüglich der Zahlungen in den Länderfinanzausgleich, inkl. Bundesergänzungszuweisungen) | Haushaltspläne, Haushaltsrechnungen und Ergebnisse von Steuerschätzungen |
| Steuerrechtsänderungen des Bundes mit Wirkung auf die Länder | Finanzberichte des Bundesfinanzministeriums |
| Steuereinnahmen der Länder (zur Regionalisierung der Steuerrechtsänderungen) | SFK-Tabellen des Bundesfinanzministeriums |

Quelle: eigene Darstellung.

Modellrechnungen

Die Ergebnisse der Testrechnungen für das rheinland-pfälzische Verfahren für die einzelnen Länder sind nachfolgend dargestellt. Tabelle 11 zeigt die Konjunkturkomponenten nach Anwendung des Korrekturmechanismus für die Jahre von 2012 bis 2015. Die entsprechenden Werte der Symmetriekonten sind in Tabelle 12 aufgeführt.

Tabelle 11: Konjunkturkomponenten nach Anwendung des Korrekturmechanismus, 2012 – 2015, in Mio. Euro

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-----------|--------------|------|-------|------|
| | in Mio. Euro | | | |
| BE | 706 | -415 | -310 | -468 |
| HE | -656 | -14 | 1.270 | 323 |
| RP | 403 | -64 | -99 | -84 |
| SH | 298 | 19 | -46 | -44 |
| MV | 55 | -199 | -25 | -1 |
| TH | 123 | 72 | -179 | -364 |

Quelle: eigene Berechnung.

³⁸ Die Zweckbestimmung der für Rheinland-Pfalz in die Berechnungen einbezogenen Haushaltsstelle (Kapitel 20 01 Titel 211 02) lautet „Zuweisungen vom Bund zum Ausgleich der weggefallenen Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer und der LKW-Maut“.

Tabelle 12: Symmetriekonten nach Anwendung des Korrekturmechanismus, 2012 – 2015, in Mio. Euro

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-----------|--------------|------|------|------|
| | in Mio. Euro | | | |
| BE | 706 | 291 | -19 | -487 |
| HE | -656 | -671 | 600 | 922 |
| RP | 403 | 339 | 240 | 156 |
| SH | 298 | 317 | 271 | 227 |
| MV | 55 | -143 | -168 | -169 |
| TH | 123 | 196 | 17 | -347 |

Quelle: eigene Berechnung.

Nach den Ergebnissen der Modellrechnungen bieten sich insbesondere Mecklenburg-Vorpommern und Hessen an, um die unterschiedlichen Wirkungen des rheinland-pfälzischen Konjunkturbereinigungsverfahrens in den anderen Ländern darzustellen.

Bei Übertragung des Modells auf Mecklenburg-Vorpommern wird anhand der gelieferten Daten, trotz erheblicher Korrekturen der Fortschreibungsrate der konjunkturneutralen Steuereinnahmen, keine Symmetrie erreicht. Auf Hessen übertragen, zeigt sich bezüglich der gebotenen Symmetrie eine verzögerte Wirkung des Korrekturmechanismus.

Bei den anderen in die Modellrechnungen einbezogenen Ländern sind ähnliche Muster an Verläufen der tatsächlichen und der konjunkturneutralen Steuereinnahmen wie für Rheinland-Pfalz sowie verzögerte Wirkungen des Korrekturmechanismus zu erkennen.

Rheinland-Pfalz

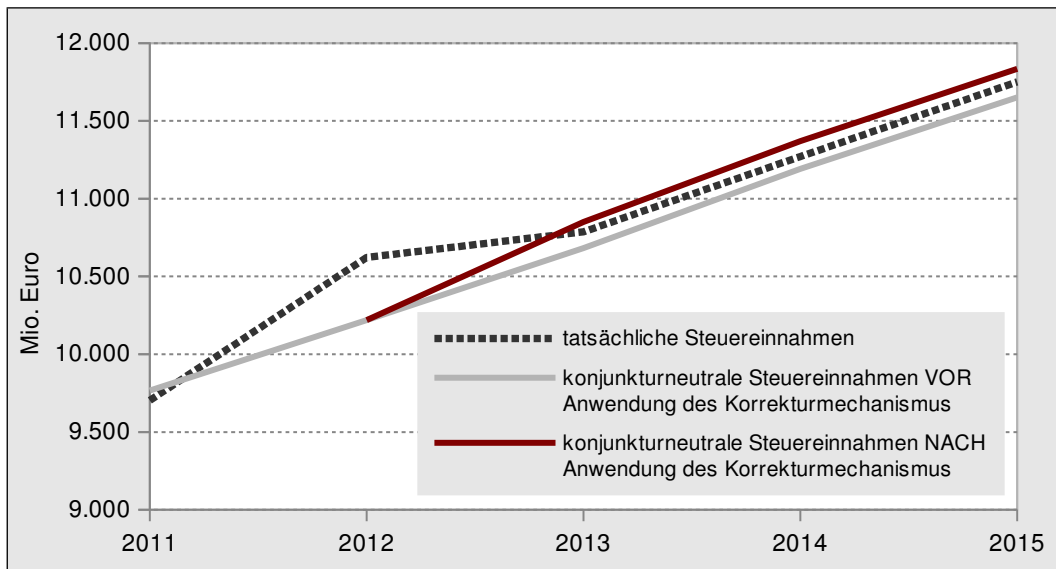
Ausgehend vom Jahr 2011 wurde der Startwert (Niveau der strukturellen/konjunkturneutralen Steuereinnahmen für das Anfangsjahr) jeweils für einen Doppelhaushalt (2012/2013 und 2014/2015) fortgeschrieben. Seit 2012 wird das Symmetriekonto geführt. Dementsprechend greift ab 2013 der Korrekturmechanismus. Die Regelfortschreibungsrate³⁹ wurde 2013 um einen Korrekturbetrag⁴⁰ erhöht – also nach oben korrigiert –, weil die jahresbezogene Konjunkturkomponente des Vorjahres und die kumulierte Konjunkturkomponente jeweils positive Werte aufwiesen⁴¹.

³⁹ Die Regelfortschreibung ist definiert als geometrisches Mittel der Wachstumsraten der Steuereinnahmen des Landes ohne Berücksichtigung von Rechtsänderungen während der jeweils letzten acht Jahre.

⁴⁰ Der Korrekturbetrag beläuft sich auf ein Achtel des Betrags, um den der Betrag der kumulierten Konjunkturkomponente zum Ende des Vorjahres 1 % der Steuereinnahmen des Vorjahres überschreitet. Er wird in Prozent der Steuereinnahmen des Vorjahres gemessen. Die durch die Erhöhung oder Verminderung der Fortschreibungsrate ausgelöste prozentuale Veränderung beträgt höchstens 80 %.

⁴¹ Mit der Berücksichtigung eines Korrekturbetrags soll nach der amtlichen Begründung (Drucksache 16/2924) „eine der Situation angepasste Gegenbewegung hinsichtlich des quantitativen Aufbaus des Symmetriekontos bewirkt“ werden.

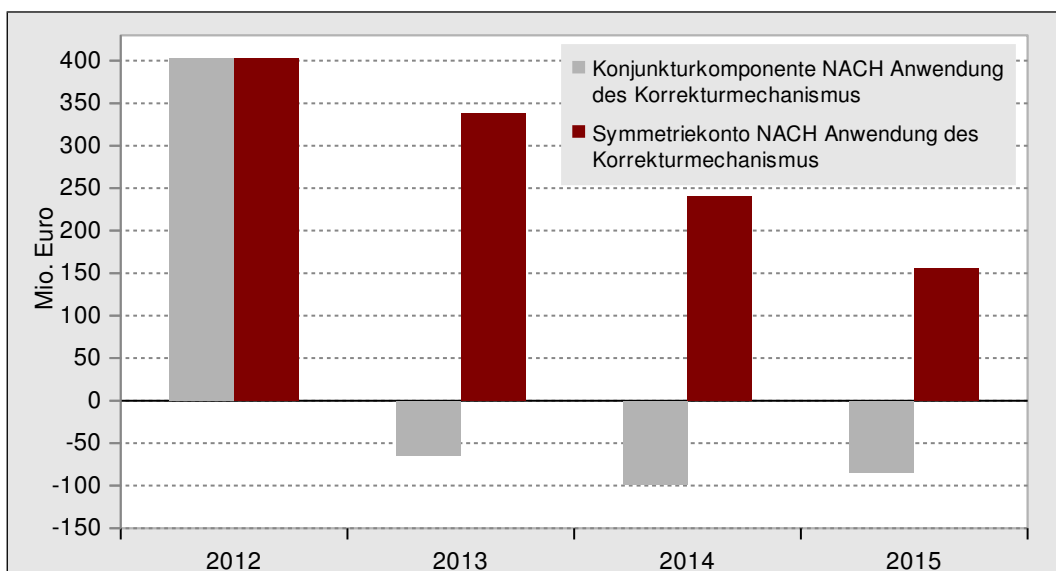
Abbildung 1: Steuereinnahmen Rheinland-Pfalz, Doppelhaushalte 2012/2013 und 2014/2015, in Mio. Euro



Quelle: Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz; eigene Berechnungen.

Die Korrektur führt in der Testrechnung dazu, dass ab diesem Zeitpunkt die konjunkturneutralen Steuereinnahmen über den tatsächlichen (geplanten) Steuereinnahmen⁴² liegen und dementsprechend die Konjunkturkomponente negative Werte annimmt. Durch den angewandten Korrekturmechanismus wird grundsätzlich eine dauerhafte Bewegung in eine Richtung (nur positive oder spiegelbildlich nur negative Konjunkturkomponenten) vermieden.

Abbildung 2: Konjunkturkomponente und Symmetriekonto Rheinland-Pfalz, Doppelhaushalte 2012/2013 und 2014/2015, in Mio. Euro



Quelle: eigene Berechnungen.

⁴² Als „tatsächliche Steuereinnahmen“ werden in dem vorliegenden Vermerk die in den (Nachtrags-)Haushaltsplänen veranschlagten Steuereinnahmen bzw. die Ist-Steuereinnahmen verstanden.

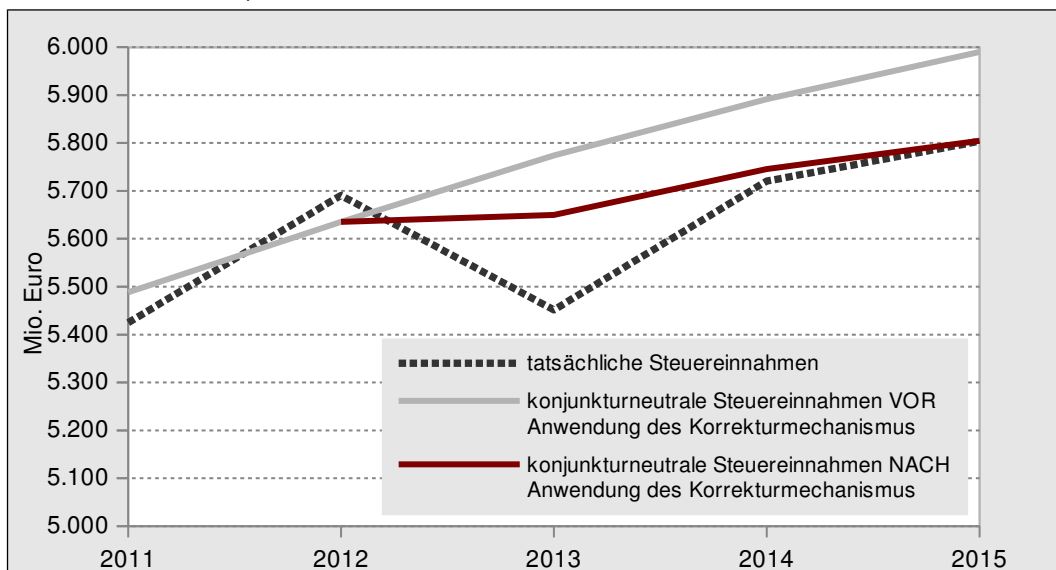
Für die Jahre 2014 und 2015 wurde die Regelfortschreibungsrate nicht mehr korrigiert, da in den jeweiligen Vorjahren die jahresbezogene Konjunkturkomponente und die kumulierte Konjunkturkomponente unterschiedliche Vorzeichen aufweisen.

Im Ergebnis erscheint für Rheinland-Pfalz das Verfahren des Korrekturmechanismus zur Gewährleistung der Symmetrieeigenschaft förderlich zu sein.

Mecklenburg-Vorpommern

Infolge der Übertragung des rheinland-pfälzischen Verfahrens auf Mecklenburg-Vorpommern war in der Testrechnung von 2013 bis 2015 die Fortschreibungsrate der konjunkturneutralen Steuereinnahmen nach unten zu korrigieren – im Jahr 2014 sogar um 80 %⁴³. Allerdings reichten die für Rheinland-Pfalz gesetzten Parameter für Mecklenburg-Vorpommern nicht aus, um Symmetrie herzustellen.

Abbildung 3: Steuereinnahmen Mecklenburg-Vorpommern, Doppelhaushalte 2012/2013 und 2014/2015, in Mio. Euro

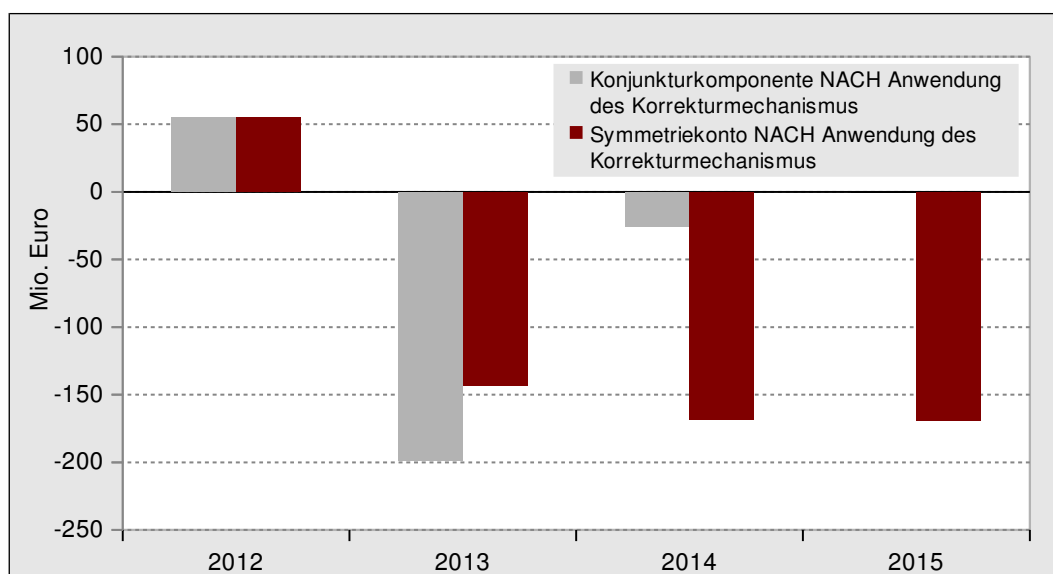


Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern; eigene Berechnungen.

Ursache hierfür waren im Wesentlichen starke Zuwächse bei den Steuereinnahmen der Jahre 2006 bis 2008. Diese wirkten in den Fortschreibungsraten der konjunkturneutralen Steuereinnahmen, die einen Zeitraum von acht Jahren umfassen, nach und wurden durch den angewandten Korrekturmechanismus nicht hinreichend gedämpft. Ab 2013 wies das Symmetriekonto (kumulierte Konjunkturkomponenten) erheblich negative Werte aus, die nach den Ergebnissen der Testrechnung auch in der Folgezeit nicht abgebaut werden konnten.

⁴³ Die der Fortschreibungsrate zugrunde liegende prozentuale Veränderung wird um 80 % vermindert (erhöht), wenn die jahresbezogene Konjunkturkomponente des Vorjahres negativ (positiv) ist, im Betrag 5 % der Steuereinnahmen des Landes des Vorjahres überschreitet und das Symmetriekonto zum Ende des Vorjahres eine negative (positive) kumulierte Konjunkturkomponente aufweist.

Abbildung 4: Konjunkturkomponente und Symmetriekonto Mecklenburg-Vorpommern, Doppelhaushalte 2012/2013 und 2014/2015, in Mio. Euro



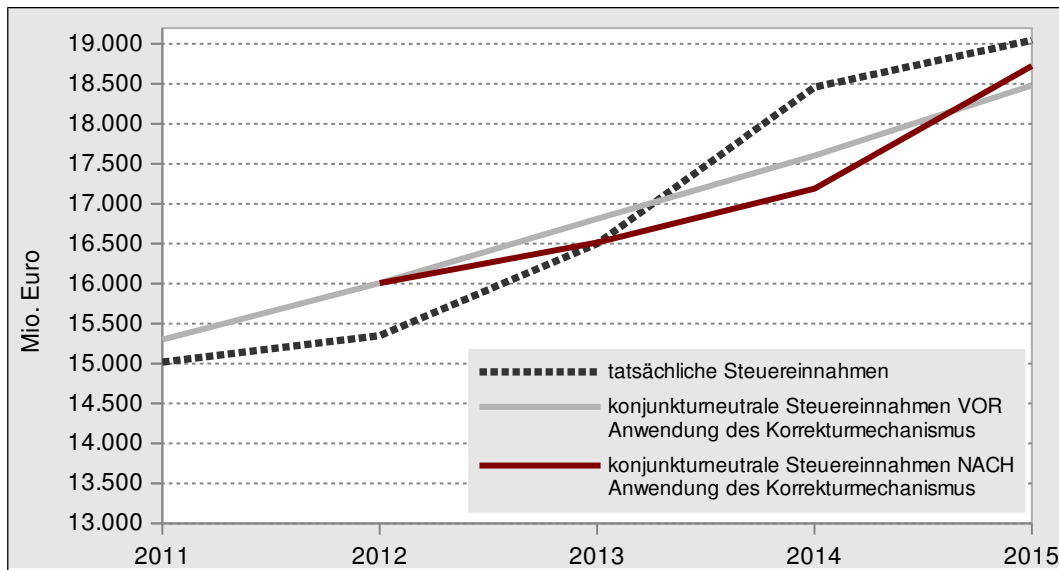
Quelle: eigene Berechnungen.

Möglicherweise könnte eine stärkere Glättung der Steuereinnahmen durch eine deutliche Ausweitung des Stützzeitraums über einen Zeitraum von acht Jahren hinaus – unterstützt durch einen wirksameren Korrekturmechanismus – dazu führen, dass die Symmetrieeigenschaft des Verfahrens für Mecklenburg-Vorpommern hergestellt wird.

Hessen

Wird das rheinland-pfälzische Modell auf Hessen angewandt, zeigt sich eine verzögerte symmetrische Wirkung des Verfahrens. Im Jahr 2012 wiesen die jahresbezogene Konjunkturkomponente und das Symmetriekonto (kumulierte Konjunkturkomponente) jeweils negative Vorzeichen auf. Daher war die Fortschreibungsrate der konjunkturneutralen Steuereinnahmen nach unten zu korrigieren. Danach waren im Folgejahr 2013 die tatsächlichen und die konjunkturneutralen Steuereinnahmen nahezu identisch.

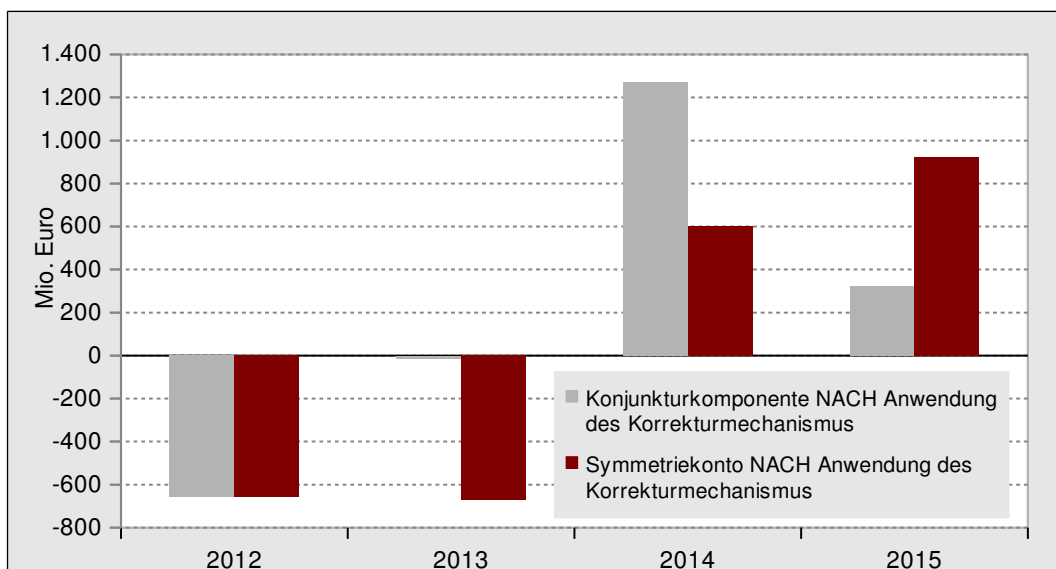
Abbildung 5: Steuereinnahmen Hessen, Doppelhaushalte 2012/2013 und 2014/2015, in Mio. Euro



Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen; eigene Berechnungen.

Der hohe Anstieg der Steuereinnahmen in 2014 korrespondiert mit einer hohen positiven Konjunkturkomponente. Allerdings war auch für dieses Jahr die Fortschreibungsrate der konjunktumutralen Steuereinnahmen nach unten zu korrigieren, da sowohl die Konjunkturkomponente – aber nur minimal – als auch das Symmetriekonto des Vorjahres negative Vorzeichen aufwiesen. Dadurch fällt für 2014 die Konjunkturkomponente – und dementsprechend die Tilgungsverpflichtung – zu hoch aus.

Abbildung 6: Konjunkturkomponente und Symmetriekonto Hessen, Doppelhaushalte 2012/2013 und 2014/2015, in Mio. Euro



Quelle: eigene Berechnungen.

Die Aufwärtskorrektur der Fortschreibungsrate der konjunktumutralen Steuereinnahmen erfolgte erst 2015 und zwar mit 80 %. Damit zeigt sich, dass das Verfahren etwas träge rea-

giert. Eine deutliche Korrektur tritt verzögert ein und zwar zu einem Zeitpunkt, zu dem die Steuereinnahmen mit einer verringerten Rate wachsen.

Vergleich der Testrechnung mit den Haushaltsrechnungen und -plänen

Die Angaben zur Höhe der Konjunkturkomponente, die in den Haushaltsplänen und Haushaltsrechnungen von Rheinland-Pfalz ausgewiesen sind, weichen von den Ergebnissen der Testrechnung ab.

Tabelle 13: Ausgewiesene Höhe der Konjunkturkomponente und Ergebnisse der Testrechnung, Rheinland-Pfalz, 2012 – 2015, in Mio. Euro

| | | Konjunkturkomponente | | |
|------|------------|------------------------|--------------|-----------|
| | | HH-Plan / -Rechnung | Testrechnung | Differenz |
| | | in Mio. Euro | | |
| 2012 | Soll | 132 | 227 | 96 |
| | Ist | 307 | 403 | 96 |
| 2013 | Soll | -145 | -64 | 81 |
| | Ist | 226 | 307 | 81 |
| 2014 | Soll | -87 | -99 | -12 |
| 2015 | Soll (NHH) | -152 | -84 | 68 |

Quelle: Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz; eigene Berechnungen.

Gründe für die Differenzen sind, dass das rheinland-pfälzische Ministerium der Finanzen in seinen Berechnungen nicht nur die Steuerrechtsänderungen berücksichtigte, die das BMF in seinen Finanzberichten veröffentlicht, sondern auch zusätzliche Korrekturen vornahm.⁴⁴ Ebenso berücksichtigte das Ministerium der Finanzen tatsächliche und mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwartende Steuerrechtsänderungen des Landes. Da die entsprechenden Daten bislang nicht veröffentlicht sind, erfolgte keine Einbeziehung in die Testrechnung.

Zudem verwendete das Ministerium für die Regionalisierung der Steuerrechtsänderungen in allen Jahren einen Anteilswert von 4,7 %. Dagegen flossen in die Testrechnungen Anteilswerte auf der Grundlage der SFK-Tabellen des BMF über die Steuereinnahmen (HG 0 abzgl. OG 09) zwischen 4,2 % und 4,7 % ein.

In der Testrechnung konnten deutlich weniger Steuerrechtsänderungen – vor allem Steuer-senkungen – berücksichtigt werden, als es bei den Berechnungen des Ministeriums der Finanzen der Fall ist. Grund hierfür ist, dass Daten des Arbeitskreises Steuerschätzung ver-

⁴⁴ Beispielsweise wurden Sondertatbestände von Steuerrechtsänderungen des Bundes mit Wirkung auf das Land in die Berechnungen einbezogen. Auch flossen ab 2011 Erkenntnisse aus den Steuerschätzungen, die bisher allerdings nicht veröffentlicht wurden, in die Berechnungen ein, d. h. Wirkungen von Steuerrechtsänderungen wurden aktualisiert.

wendet wurden, die nicht in den Finanzberichten des Bundes dokumentiert sind. Dies betrifft insbesondere Fortschreibungen der Wirkungen der Steuerrechtsänderungen oder Umverteilungen zwischen den Ländern. Die Folge für die Testrechnung waren ein niedrigerer Startwert, geringere konjunkturneutrale Steuereinnahmen und höhere Fortschreibungsraten. Insgesamt führt dies dazu, dass 2012 und 2013 im Vergleich zu den in den Haushaltsplänen und Haushaltsrechnungen ausgewiesenen Beträgen die positiven Konjunkturkomponenten größer und die negativen Konjunkturkomponenten kleiner waren. In den Jahren 2014 und 2015 waren die Differenzen zwischen der Testrechnung und den Berechnungen des Ministeriums deutlich geringer.

Bei den Berechnungen ohne Steuerrechtsänderungen zeigten sich höhere Startwerte und niedrigere Fortschreibungsraten. Dies trug in den Testrechnungen in der Regel zu höheren positiven bzw. zu niedrigeren negativen Konjunkturkomponenten bei. Für diesen Effekt war insbesondere der erhöhte Startwert aufgrund der nicht einbezogenen kumulierten Steuerrechtsänderungen gegenüber 1990 verantwortlich. Die niedrigeren Fortschreibungsraten wirkten dem nur geringfügig entgegen. Eine Änderung des Vorzeichens der Konjunkturkomponente trat nur in wenigen Fällen ein und zwar dann, wenn sich deren Werte nahe Null befanden. Weiterhin kam es vereinzelt durch den Korrekturmechanismus zu einer leicht unterschiedlichen Anpassung der Fortschreibungsrate der konjunkturneutralen Steuereinnahmen.

Im Ergebnis lässt sich feststellen, dass sich das Trendsteuereinnahmen-Modell des Landes Rheinland-Pfalz nicht ohne Weiteres auf andere Länder übertragen lässt. Die gesetzten Parameter reichten nicht aus, um der gebotenen Symmetrie möglichst zeitnah Rechnung zu tragen. Teilweise traten die mit dem angewandten Korrekturmechanismus erwarteten Wirkungen zeitlich verzögert ein.

Testrechnungen für das Referenzwert-Modell in Schleswig-Holstein

Das Trendsteuereinnahmen-Modell Schleswig-Holsteins ist gekennzeichnet durch diskretionäre Eingriffe zur Ermittlung des Trendsteuerpfades. Der Startwert wurde für das Jahr 2010 berechnet und ergibt sich unter Zugrundelegung eines Einnahmewachstums von 2,5 %, das sich aus der Fortschreibung des langfristigen Durchschnitts der Steuereinnahmen des Zeitraums von 1990 bis 2009 ergibt. Von diesem Wert wurden noch im Jahr 2010 wirkende, Einnahmen reduzierende strukturelle Effekte abgezogen, um schließlich zum Startwert zu

gelangen.⁴⁵

In den folgenden Jahren wurde der Trendsteuerpfad mehrmals diskretionär angepasst. So wurde die Wachstumsrate zunächst auf 2,6 % und dann auf 2,87 % erhöht. Daneben sind weitere strukturelle Aufholungseffekte (z. B. Zensus, Anhebung von Steuersätzen) berücksichtigt worden.⁴⁶ Die Landesregierung begründete diese Schritte damit, dass die zuvor als Grundlage gewählten Trendsteuern die Entwicklung der tatsächlichen Steuereinnahmen nicht mehr korrekt abbildeten.⁴⁷

Die Übertragung des Verfahrens auf andere Länder ist aufgrund der diskretionären Eingriffe, die zum Teil auf landesspezifischen Entwicklungen beruhen, nur sehr eingeschränkt möglich. Für die Durchführung einer Testrechnung müssten vereinfachende Annahmen getroffen werden, die die Aussagekraft der Ergebnisse des Verfahrens für die anderen Länder sehr zweifelhaft erscheinen lassen würden. Eine Berechnung der Konjunkturkomponenten für die anderen Länder auf Grundlage des Modells in Schleswig-Holstein ist daher nicht sachgerecht durchführbar. Aufgrund dieser Gegebenheiten wurde auf die ursprünglich geplante Darstellung des Verfahrens verzichtet.

Aufgrund der Probleme des Konjunkturbereinigungsverfahrens wird das Finanzministerium Schleswig-Holstein das Verfahren zum Jahr 2018 reformieren. Hierfür wurden Gutachten des Instituts für Weltwirtschaft Kiel und des Instituts QBER der Universität Kiel eingeholt.⁴⁸ Auf Grundlage dieser Gutachten ist geplant, ab dem Jahr 2018 ein statistisches Verfahren mit HP-Filter einzuführen.

2.3 Modellbewertung

Das Trendsteuereinnahmen-Modell ist ebenfalls durch gute Nachvollziehbarkeit und eine relativ hohe Transparenz der Rechentechnik gekennzeichnet, insbesondere im Vergleich zu Modellen, bei denen für die Berechnung der Konjunkturkomponente auf die Produktionslücke zurückgegriffen wird.

⁴⁵ Vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag (2010): Finanzplan des Landes Schleswig-Holstein 2010 bis 2014, Drucksache 17/803, S. 25ff.

⁴⁶ Für eine Übersicht über die Entwicklung des Trendsteuerpfades vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag (2014b): Drucksache 18/1921.

⁴⁷ Vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag (2014a): Drucksache 18/1837, S. 2.

⁴⁸ Vgl. Boysen-Hogrefe/Haas (20014): Konjunkturbereinigung für den Haushalt des Landes Schleswig-Holstein: Es besteht Handlungsbedarf!, IfW Fokus 162, Institut für Weltwirtschaft, Kiel, S. 2.

Die Berechnungsmethode der Trendsteuereinnahmen ist die wesentliche Stellschraube dieses Modelltyps, die gleichzeitig politische Gestaltungsmöglichkeiten gewährt. Dies gilt insbesondere für die Regelungen in Schleswig-Holstein, die bislang eine diskretionäre Festlegung der Wachstumsrate vorsehen. Der Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg hat in eigenen Analysen festgestellt, dass im Hamburger Modell insbesondere die Länge des Stützzeitraums maßgeblich für die Höhe der Konjunkturkomponente ist. Je kürzer der zugrunde gelegte Zeitraum, desto volatiler wird die Trendberechnung. Demzufolge ist auch bei Trendsteuereinnahmen-Modellen eine angemessene Länge des Stützzeitraums erforderlich.

Nach den rheinland-pfälzischen Vorgaben zum Abbau des strukturellen Defizits kann eine negative Konjunkturkomponente (Ist-Steuereinnahmen unterschreiten die strukturellen Steuereinnahmen) ggf. zu einer „unschädlichen“ Kreditaufnahmeermächtigung führen, da auch noch andere Faktoren (wie z. B. der Saldo der finanziellen Transaktionen, Rücklagenveränderungen, Pensionsfondszuführungen und -entnahmen usw.) zu berücksichtigen sind. Erst wenn unter Einbeziehung dieser Faktoren insgesamt ein negativer zulässiger Saldo verbleibt, darf in Höhe dieses Betrags eine Kreditaufnahme erfolgen.⁴⁹ Daher bleibt im Ergebnis festzuhalten, dass eine negative Konjunkturkomponente nicht automatisch zu einer Kreditaufnahmeermächtigung führt. Ist die Konjunkturkomponente positiv, verringert sich der negative zulässige Saldo entsprechend oder es kann sich ggf. sogar ein positiver zulässiger Saldo ergeben. Letzterer würde zu einer Tilgungsverpflichtung führen.

Offen bleiben hierbei die Fragen, wie im Hinblick auf die Einhaltung der neuen Schuldenregel u. a. mit rein buchungsmäßigen Rücklagenzuführungen, der nachträglichen Umwandlung von Darlehen in „verlorene Zuschüsse“ oder mit dem Einsatz von Kassenverstärkungskrediten des Landes für Zwecke der Zwischenfinanzierung von Investitionen von Teilnehmern des Liquiditätspools umzugehen ist. Der Klärung dieser Fragen kommt neben der gebotenen Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Konjunkturbereinigungsverfahrens auch im Hinblick auf den grundsätzlichen Vorrang des Budgetrechts des Landtags und einer wirksamen Budgetkontrolle erhebliche Bedeutung zu.

Die Berücksichtigung von Steuerrechtsänderungen – wie in Rheinland-Pfalz und Hamburg durchgeführt – eröffnet grundsätzlich politische Gestaltungsmöglichkeiten und beeinträchtigt die Nachvollziehbarkeit.⁵⁰ In Baden-Württemberg wurde daher aus Gründen der Einfachheit

⁴⁹ Vgl. Anlage 1.

⁵⁰ „Der Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg weist auf folgendes hin: Ein Trendsteuereinnahmen-Modell, das alle künftigen Steuerrechtsänderungen unberücksichtigt lässt, setzt falsche Anreize. Der Effekt einer künftigen Steuersenkung würde im Rechenmodell zwangsläufig als konjunkturbedingter Einnahmerückgang interpretiert und erhöhte daher – in rechtlich bedenklicher Weise – den Verschuldungsspielraum. Umgekehrt kann auch die Anreizwirkung bei Steuererhöhung kaum gewollt sein: Eine Steuererhöhung würde im Re-

und Nachvollziehbarkeit bewusst auf die Bereinigung verzichtet. Bei den Testrechnungen für das Verfahren von Rheinland-Pfalz führte die Nichtberücksichtigung von Steuerrechtsänderungen nicht zu einer deutlich anderen Beurteilung der konjunkturellen Situation. Insoweit ändert sich nichts an der Wertung, dass vor allem unterschiedliche Niveaus von Schätzungs-, Plan- und Ist-Ergebnissen sowie die rheinland-pfälzischen Parametersetzungen zu einem eingeschränkten Funktionieren des Verfahrens ohne die Berücksichtigung von Steuerrechtsänderungen für andere Länder führen.

Durch die Einrichtung von Kontrollkonten bzw. Konjunkturpositionen sowie die Ausgestaltung von Korrekturmechanismen scheinen die Verfahren den Anforderungen an eine symmetrische Berücksichtigung der Auswirkungen konjunktureller Entwicklungen Rechnung zu tragen. Für eine abschließende Bewertung müsste jedoch auch hier das Modell zunächst über einen gesamten Konjunkturzyklus laufen. In Baden-Württemberg ist die Symmetrie des Modells hingegen nicht vorgesehen, da das jetzige Verfahren bis 2019 befristet ist und lediglich die fallende Entwicklung der Nettokreditaufnahme bis 2019 korrigierend begleiten soll.

Die Rechnungshöfe in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz haben ihre Modelle noch nicht abschließend bewertet bzw. geprüft. In Schleswig-Holstein steht der Erlass einer Rechtsverordnung zur Regelung der konkreten Berechnungsweise der Trendsteuereinnahmen noch aus. Der Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg hält das Trendsteuerverfahren für einen Landeshaushalt wie Hamburgs für geeigneter als das Produktionslückenverfahren, um Fehlsteuerungen zu vermeiden. Die Vorteile liegen aus seiner Sicht insbesondere in der Praktikabilität und der verlässlichen Datengrundlage des Modells.

3 EU-Modell

3.1 Modellbeschreibung

Bei dem von der EU-Kommission erarbeiteten Verfahren wird die Konjunkturkomponente aus dem Auslastungsgrad der Volkswirtschaft (Produktionslücke)⁵¹ und dem konjunkturellen Einfluss auf den öffentlichen Haushalt (Budgetsemielastizität)⁵² abgeleitet.

chenmodell als konjunkturbedingte Mehreinnahme interpretiert und wäre dem Konjunkturkonto gutzuschreiben. Im Ergebnis wäre die Mehreinnahme damit der Verwendung entzogen, was letztlich Entscheidungen für Steuererhöhungen verhindern dürfte.“

⁵¹ Vgl. BMF (2011): Die Ermittlung der Konjunkturkomponente des Bundes im Rahmen der neuen Schuldenregel, in: Monatsbericht des BMF, Februar 2011, S. 66-74.

⁵² Die EU-Kommission weist seit der Frühjahrsprojektion 2013 die Budgetsemielastizität anstatt der Budgetsensitivität aus. Im Gegensatz zur vorher verwendeten Budgetsensitivität ist die Budgetsemielastizität auf der Einnahmeseite über einen längeren Zeitraum stabil.

Aufgrund der gesetzlich festgeschriebenen Übereinstimmung mit dem Verfahren des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts nutzt der Bund das EU-Modell zur Konjunkturbereinigung und zur Berechnung der Nettokreditaufnahme.⁵³ Das Verfahren der Konsolidierungsländer (BE, HB, SL, ST, SH) ist gemäß § 4 KonsHilfG in den Verwaltungsvereinbarungen zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen (Konsolidierungshilfenvereinbarung) geregelt und lehnt sich ebenfalls an das EU-Modell an. Mit einigen Abweichungen wird das Verfahren außerdem in Hessen angewandt.

Ermittlung der Konjunkturkomponenten

Bei der Konjunkturbereinigung der Konsolidierungsländer wird zunächst die ex-ante Konjunkturkomponente der Ländergesamtheit aus dem Produkt von Produktionslücke und Budgetsensitivität⁵² berechnet und anschließend anhand des Anteils der Steuereinnahmen des einzelnen Landes an den Steuereinnahmen der Ländergesamtheit quotiert. Das Produktionspotential wird von der Bundesregierung geschätzt. Die Einzelheiten der hierfür genutzten Schätz- und Rechenverfahren sind in der *Artikel 115-Verordnung*⁵⁴ geregelt, auf die sich die Verwaltungsvereinbarungen beziehen. Der Wert für die Budgetsensitivität ist in den Verwaltungsvereinbarungen festgesetzt. Bei den Stadtstaaten wird zudem die kommunale Ebene berücksichtigt.⁵⁵

Durch die Bereinigung um die Steuerabweichungskomponente wird die ex-post-Konjunkturkomponente ermittelt. Die Steuerabweichungskomponente gibt die Abweichung zwischen dem geschätzten und dem tatsächlichen Steueraufkommen wieder. Dabei werden steuerrechtsbedingte Einnahmeänderungen sowie die periodengerechte Abrechnung des LFA berücksichtigt.

Unterschiede des hessischen Verfahrens

Das Vorgehen in Hessen orientiert sich an den Vorgaben der Verwaltungsvereinbarungen zum Konsolidierungshilfengesetz, weicht jedoch in folgenden Punkten ab:

1. Für die Berechnung der Konjunkturkomponente für die Jahre 2014 und 2015 wurde eine abweichende Budgetsensitivität in Höhe von 0,119 verwendet.⁵⁶

⁵³ Vgl. IWH (2013): Modelle zur Konjunkturbereinigung und deren Auswirkung. Kurzgutachten im Auftrag des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern, S. 8.

⁵⁴ Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes vom 9. Juni 2010 (BGBl. I S. 790).

⁵⁵ Vgl. Anlage zur Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen mit dem Land Berlin, S. 2.

⁵⁶ Vgl. Hessischer Landtag (2014): Gesetzentwurf für ein Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2013/2014, Drs. 19/387, S. 4 sowie Hessischer Landtag (2014): Gesetzentwurf Haushaltsgesetz 2015, Drs. 19/1001, S. 10.

2. Bei der Bestimmung der Steuerabweichungskomponente werden die Steuereinnahmen um die kassenwirksamen Zahlungen⁵⁷ des Landes in den Länderfinanzausgleich sowie die Steuerverbundmasse, die in den Kommunalen Finanzausgleich fließt, bereinigt.
3. Es wurde ein Konjunkturausgleichskonto eingeführt. Dieses erfasst die jährlich nach Abschluss des Haushalts ermittelten Konjunkturkomponenten.

3.2 Modellberechnung

Datenherkunft

Zur Berechnung der Konjunkturkomponente nach dem Verfahren der Verwaltungsvereinbarungen werden Angaben aus den Haushaltsrechnungen der jeweiligen Länder, Berechnungen des BMF, des Statistischen Bundesamtes sowie die Regionalisierung des Ergebnisses der Steuerschätzung benötigt.

Tabelle 14: Daten und Datenherkunft zur Berechnung der Konjunkturkomponente beim EU-Modell (nach VV KonsHilfG)

| Daten | Datenherkunft |
|--|--|
| Produktionslücke | Gesamtwirtschaftliche Projektion der Bundesregierung |
| Budgetsensitivität | Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen |
| Regionalisierte Steuerschätzung vom Mai bzw. November des jeweiligen Jahres (Basissteuereinnahmen) | Berechnungen des Finanzministeriums Baden-Württemberg bzw. als Alternative landeseigene Berechnungen |
| Steuereinnahmen | Haushaltsrechnungen bzw. vorläufige Haushaltsabschlüsse |
| Ergebnisse der vorläufigen Abrechnung des Länderfinanzausgleichs | Bundesfinanzministerium |
| Steuerrechtsänderungen des Bundes mit Wirkung auf die Länder | Finanzberichte des Bundesfinanzministeriums |
| Steuereinnahmen der Länder (zur Regionalisierung der Steuerrechtsänderungen) | SFK-Tabellen des Bundesfinanzministeriums |

Quelle: eigene Darstellung.

In die Berechnung des hessischen Konjunkturbereinigungsverfahrens gehen zusätzlich die Ansätze und Abrechnungen für den Kommunalen Finanzausgleich ein. Diese Angaben können dem Haushaltsplan sowie der Haushaltsrechnung entnommen werden. Abweichend zur

⁵⁷ Die kassenwirksamen Zahlungen sind nicht periodengerecht.

Konsolidierungshilfenvereinbarung erlaubt das hessische Verfahren die Regionalisierung der Mai-Steuerschätzung durch das Finanzministerium.

Modellrechnungen

Die ex-post Konjunkturkomponenten wurden für die Jahre 2010 bis 2014 auf Basis der Berliner Konsolidierungshilfenvereinbarung berechnet. Dabei wurden die Gemeindesteuern bei den Flächenländern anders als beim Stadtstaat Berlin nicht berücksichtigt. Unbeachtet blieben ferner sonstige strukturelle Einnahmeänderungen (z. B. Zensusseffekt), da nicht alle Länder hierzu Angaben machen konnten.

Ausgangspunkt der Berechnung war die Bestimmung der ex-ante Konjunkturkomponenten. Hierfür wurden für alle Länder die Schätzungen der Bundesregierung für die gesamtwirtschaftliche Produktionslücke zugrunde gelegt. Für die Budgetsensitivität fanden ländereinheitlich die Koeffizienten aus der Verwaltungsvereinbarung Anwendung. Auf dieser Grundlage konnten die ex-ante Konjunkturkomponenten für die Landes- und Gemeindeebene insgesamt bestimmt werden (vgl. Tabelle 15).

Tabelle 15: Eckdaten zur Berechnung der ex-ante Konjunkturkomponente, 2010 - 2014

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--|----------|----------|----------|----------|----------|
| Produktionslücke (Mio. Euro) | -66.500 | -15.500 | -17.400 | -23.000 | -22.300 |
| Schätzzeitpunkt | Nov 2009 | Okt 2010 | Mai 2011 | Mai 2012 | Mai 2013 |
| Budgetsensitivität - Landesebene | 0,126303 | | | | |
| Budgetsensitivität - Gemeindeebene | 0,041154 | | | | |
| Ex-ante Konjunkturkomponente – Landesebene (Mio. Euro) | -8.399 | -1.958 | -2.198 | -2.905 | -2.817 |
| Ex-ante Konjunkturkomponente – Gemeindeebene (Mio. Euro) | -2.737 | -638 | -716 | -947 | -918 |

Quelle: Bundesregierung und VV KonsHilfG; eigene Berechnung.

Diese aggregierten Werte wurden anhand des Anteils eines Landes an den Steuereinnahmen der Länder insgesamt aufgeteilt. Für die Berliner Gemeindesteuern wurde äquivalent verfahren.

Tabelle 16: Anteil der jeweiligen Steuereinnahmen an den Gesamtsteuereinnahmen der Länder – Anteil für das jeweilige Haushaltsjahr ermittelt aus dem Wert des vorvergangenen Jahres, 2010 - 2014, in Prozent

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--|------|------|------|------|------|
| | in % | | | | |
| BE | 5,8 | 5,9 | 6,0 | 6,0 | 6,1 |
| HE | 7,1 | 7,0 | 7,2 | 7,1 | 7,1 |
| RP | 4,8 | 4,8 | 4,7 | 4,7 | 4,7 |
| SH | 3,3 | 3,3 | 3,3 | 3,3 | 3,3 |
| MV | 2,2 | 2,2 | 2,1 | 2,1 | 2,1 |
| TH | 2,9 | 2,9 | 2,8 | 2,8 | 2,8 |
| <i>nachrichtlich: Berliner Anteil an Gemeindesteuern</i> | | | | | |
| BE | 3,7 | 3,9 | 4,2 | 4,0 | 3,9 |

Quelle: Statistisches Bundesamt und Bundesfinanzministerium; eigene Berechnung.

Die Werte hierfür wurden ebenfalls der SFK-3 Statistik des Statistischen Bundesamtes entnommen. Die Werte wurden um die vorläufige Abrechnung des Länderfinanzausgleichs entsprechend den Angaben des Bundesfinanzministeriums bereinigt. Für den Stadtstaat Berlin geschah dies auch für die Gemeindeebene.

Auf Grundlage dieser Berechnungen ergaben sich folgende ex-ante Konjunkturkomponenten für die jeweiligen Länder.

Tabelle 17: Ex-ante Konjunkturkomponenten, 2010 - 2014, in Mio. Euro*

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|-----------|--------------|------|------|------|------|
| | in Mio. Euro | | | | |
| BE | -591 | -141 | -162 | -212 | -208 |
| HE | -594 | -138 | -158 | -207 | -200 |
| RP | -402 | -93 | -104 | -136 | -133 |
| SH | -276 | -65 | -72 | -96 | -93 |
| MV | -182 | -42 | -46 | -61 | -59 |
| TH | -243 | -56 | -62 | -82 | -79 |

Quelle: Bundesregierung und VV KonsHilfG; eigene Berechnung.

* Grundlage für die Schätzung war die Frühjahrsprognose der Bundesregierung aus dem Vorjahr. Für 2010 und 2011 wurde die Herbstprognose verwendet (vgl. Tabelle 15).

Vor Ermittlung der ex-post Konjunkturkomponente muss die Steuerabweichungskomponente bestimmt werden (vgl. Tabelle 18). Diese ergibt sich als Differenz zwischen den Steuereinnahmen nach Haushaltsabschluss und den für das Haushaltsjahr geschätzten Steuereinnahmen. Berücksichtigt wurden ferner die vorläufige Abrechnung des Länderfinanzausgleichs sowie Steuerrechtsänderungen auf Bundesebene, die nach der maßgeblichen Steuerschätzung in Kraft traten. Die Steuerschätzungen und die Berechnung der ex-ante Konjunkturkomponente beruhen auf jeweils denselben Potentialschätzungen.

Für die Konsolidierungsberichterstattung der Länder Berlin und Schleswig-Holstein liefert das BMF jeweils die Werte für die zu berücksichtigenden Steuerrechtsänderungen. Aus Gründen der Einheitlichkeit wurde im Rahmen der Modellrechnung für alle Länder auf die in den Finanzberichten des Bundesfinanzministeriums ausgewiesenen Steuerrechtsänderungen zurückgegriffen.⁵⁸ Hierfür wurden alle Rechtsänderungen berücksichtigt, die nach der maßgeblichen Steuerschätzung beschlossen und im Haushaltsjahr kassenwirksam wurden. Das in den Finanzberichten für die Gesamtheit der Länder bzw. Gemeinden ausgewiesene Ergebnis wurde nach Steueranteilen auf die jeweilige Gebietskörperschaft verteilt.⁵⁹

Tabelle 18: Steuerabweichungskomponente inkl. Steuerrechtsänderungen, 2010 - 2014, in Mio. Euro*

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|-----------|--------------|------|------|------|------|
| | in Mio. Euro | | | | |
| BE | 14 | 751 | 836 | 415 | 440 |
| HE | k.A. | k.A. | 125 | 60 | 855 |
| RP | 379 | 824 | 467 | 675 | 422 |
| SH | 310 | 421 | 236 | 111 | 137 |
| MV | k.A. | 239 | -32 | 41 | 205 |
| TH | 267 | 424 | 297 | 150 | 213 |

Quelle: eigene Berechnung.

* Für HE und MV lagen nicht für alle Jahre Steuerschätzdaten vor.

In den Jahren 2010 bis 2014 war die Steuerabweichungskomponente in allen Ländern mit Ausnahme von Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2012 positiv. Dies bedeutet, dass die Ist-Steuereinnahmen unter Beachtung von Steuerrechtsänderungen und der vorläufigen LFA-Abrechnung höher waren, als die Steuerschätzung vorhersagte.

Basierend auf den Berechnungen der ex-ante Konjunkturkomponenten und den Steuerabweichungskomponenten ergeben sich die nachfolgenden ex-post Konjunkturkomponenten.

⁵⁸ Dies erklärt einen Teil der gegenüber der Konsolidierungsberichterstattung der Länder SH und BE abweichenden Ergebnisse dieser Modellrechnung.

⁵⁹ Die Quotierung erfolgte anhand der Steueranteile aus dem Vorjahr auf Basis „Vierteljahresstatistik über die Einnahmen und Ausgaben der staatlichen Haushalte 1.-4. Vierteljahr“ des Statistischen Bundesamtes sowie der „Zweiten Verordnung zur Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes im Ausgleichsjahr“ jeweils für die Jahre 2009 bis 2013.

Tabelle 19: Ex-post Konjunkturkomponente inkl. Steuerrechtsänderungen, 2010 - 2014, in Mio. Euro*

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|-----------|--------------|------|------|------|------|
| | in Mio. Euro | | | | |
| BE | -577 | 610 | 673 | 202 | 232 |
| HE | k.A. | k.A. | -33 | -146 | 655 |
| RP | -23 | 730 | 363 | 539 | 289 |
| SH | 34 | 356 | 164 | 15 | 44 |
| MV | k.A. | 197 | -78 | -20 | 146 |
| TH | 23 | 368 | 235 | 68 | 134 |

Quelle: eigene Berechnung.

* Für HE und MV konnten die Werte wegen fehlender Daten nicht für alle Jahre berechnet werden.

Die ex-post Konjunkturkomponenten variieren zwischen den Ländern und innerhalb eines Jahres nicht nur vom Betrag, sondern auch vom Vorzeichen her.

Gegenüberstellung des Verfahrens der Konsolidierungsländer und des hessischen Verfahrens am Beispiel hessischer Daten für das Jahr 2012

Tabelle 20: Konjunkturkomponenten nach dem Verfahren der Konsolidierungsländer und dem hessischen Verfahren im Jahr 2012, in Mio. Euro

| | Verfahren Konsolidierungsländer | Verfahren Hessen | Differenz |
|--|------------------------------------|---------------------|-----------|
| Ex-ante Konjunkturkomponente | -158 | -155 | -3 |
| Steuerabweichungskomponente inkl. Steuerrechtsänderungen | 125 | 170 | -45 |
| Ex-post Konjunkturkomponente inkl. Steuerrechtsänderungen | -33 | 15 | -48 |

Quelle: eigene Berechnung.

Hinsichtlich der Berechnung der ex-ante Konjunkturkomponenten ist die Abweichung zwischen den beiden Verfahren vernachlässigbar. Die geringfügige Abweichung ist auf eine veränderte Berechnung des Steueranteils des Landes an der Ländergesamtheit zurückzuführen (Gemeindesteuern der Stadtstaaten werden nicht abgezogen und Länderfinanzausgleichszahlungen werden nicht periodenabgegrenzt berücksichtigt). Ab dem Jahr 2014 wird sich eine weitere kleine Abweichung aufgrund einer veränderten Budgetsensitivität nach Angaben des Stabilitätsrates ergeben, die nur im hessischen Verfahren angepasst wird.

Die Differenz der Steuerabweichungskomponenten ist im Gegensatz dazu wesentlich größer. Die Abweichung ergibt sich aus

- der Berücksichtigung der Steuerverbundmasse des Kommunalen Finanzausgleichs,
- der nicht periodenabgegrenzten Berücksichtigung des Länderfinanzausgleichs sowie

- dem Umfang der berücksichtigten Steuerrechtsänderungen.

In Summe ergibt sich für das Jahr 2012 ein verändertes Vorzeichen der ex-post Konjunkturkomponente.

Um die Symmetrieeigenschaften des Modells bewerten zu können, müsste mindestens ein vollständiger Konjunkturzyklus beobachtet werden. Über diesen Zeitraum hinweg sollten sich negative und positive Konjunkturkomponenten weitgehend aufheben. Auch bei diesem Modell liegen die Werte nur für den Zeitraum von 2010 bis 2014 vor, wodurch kein vollständiger Konjunkturzyklus abgedeckt wird.

Daher ist es nicht überraschend, dass in den Modellrechnungen die Summen der Konjunkturkomponenten von Null verschieden sind (vgl. Tabelle 21). Zwischen 2010 und 2014 summierten sich die ex-post Konjunkturkomponenten für Berlin auf rd. 1,1 Mrd. Euro. Bei voller Gültigkeit des Konjunkturbereinigungsverfahrens hätte Berlin in dieser Höhe konjunkturell bedingt Schulden tilgen müssen. Um die absoluten Beträge besser vergleichbar zu machen, wurden sie zusätzlich in Relation zur Summe der Steuereinnahmen in diesem Zeitraum gesetzt.

*Tabelle 21: Relative und absolute kumulierte ex-post Konjunkturkomponenten (inkl. Steuerrechtsänderungen), 2010 - 2014**

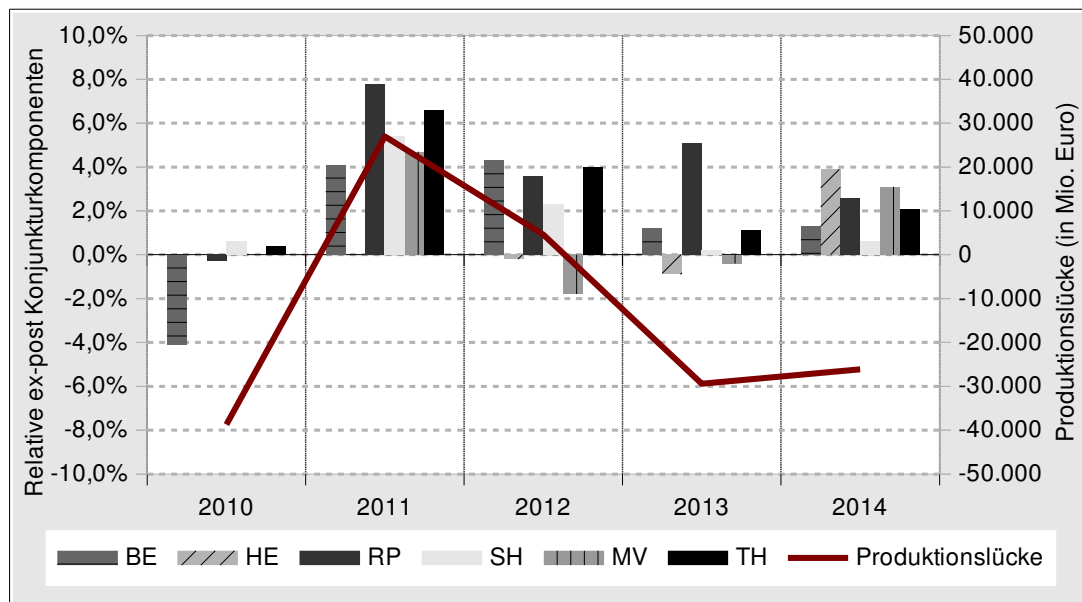
| | BE | RP | SH | TH |
|---|-------|-------|-----|-----|
| kumulierte ex-post Konjunkturkomponente (in Mio. Euro) | 1.141 | 1.898 | 613 | 828 |
| relative kumulierte ex-post Konjunkturkomponente (in %) | 1,5 | 3,8 | 1,8 | 2,8 |

Quelle: eigene Berechnung.

* Für HE und MV konnten die Werte wegen fehlender Daten nicht für alle Jahre berechnet werden.

Eng verknüpft mit der Symmetrie ist die Entwicklung der Konjunkturkomponenten im Konjunkturverlauf. Die Konjunkturkomponenten sollten sich entlang des Konjunkturpfades entwickeln. Einen Eindruck über das Zusammenspiel von Konjunkturkomponente und konjunktureller Lage bietet Abbildung 7. Zur besseren Vergleichbarkeit der Länder untereinander wurden relative Konjunkturkomponenten berechnet. Hierzu wurden die absoluten Werte der Konjunkturkomponenten in Beziehung zum Ist-Steueraufkommen des jeweiligen Landes gesetzt. Die konjunkturelle Lage wird durch die gesamtwirtschaftlichen Produktionslücken im jeweiligen Jahr entsprechend der Prognose der Bundesregierung vom April 2015 wiedergegeben.

Abbildung 7: Relative ex-post Konjunkturkomponenten auf Basis des Ist-Steueraufkommens und nominale Produktionslücken, 2010 - 2014*



Quelle: Bundesregierung; eigene Berechnung.

* Für HE und MV konnten die Werte wegen fehlender Daten nicht für alle Jahre berechnet werden.

Insgesamt verlaufen die relativen Konjunkturkomponenten für die Mehrzahl der Länder ähnlich und gleichen sehr grob dem Verlauf des Graphen für die Produktionslücken. Insofern ist eine konjunkturadäquate Reaktion der Konjunkturkomponenten bei deutlichen Niveauunterschieden zwischen den Ländern erkennbar. Gleichzeitig weichen die Vorzeichen der Produktionslücke und der Konjunkturkomponenten der Länder häufig voneinander ab. So sind in Schleswig-Holstein und Thüringen die Konjunkturkomponenten unabhängig von der tatsächlichen konjunkturellen Lage stets positiv. Möglicherweise relativiert die weitere konjunkturelle Entwicklung diese Diskrepanzen.

Konsistenz der Konjunkturbereinigungsverfahren der Länder und des Bundes

Auch die Konjunkturkomponente des Bundes wird aus der Produktionslücke abgeleitet. Daher sollten die „Produktionslückenverfahren“ des Bundes und der Länder eine gleichgerichtete fiskalische Antwort auf konjunkturelle Schwankungen liefern. Um dies zu analysieren, wurde beispielhaft für das Land Berlin die Konjunkturkomponente für das Jahr 2012 nach der Methode des Bundes berechnet.

Abweichend vom Bund wurde zur Schätzung der Produktionslücke für das Haushaltsjahr 2012 die Frühjahresprojektion 2011 der Bundesregierung zugrunde gelegt. Dies dient der besseren Vergleichbarkeit mit dem Verfahren der Verwaltungsvereinbarung, da dieses auch die Frühjahresprognose als Ausgangspunkt nimmt.

Tabelle 22: Ableitung der ex-post Konjunkturkomponente für das Land Berlin nach der Bundesmethode

| | | Soll | Ist |
|-------------------|--|---------------|-------------|
| 1 | Nominale Produktionslücke 2012 (Schätzung 04/2011) | -17,4 | |
| 2a | Budgetsensitivität – Landesebene | 0,13 | |
| 2b | Budgetsensitivität – Gemeindeebene | 0,04 | |
| 3 = (2a + 2b) x 1 | Ex-ante Konjunkturkomponente (Länder- und Gemeinden) insgesamt in Mrd. Euro | -2,91 | |
| 4 | Erwartetes nominales Wirtschaftswachstum 2012 (Schätzung 04/2011) | 3,5 % | |
| 5 | Tatsächliches nominales Wirtschaftswachstum 2012 (Schätzung 10/2013) | | 2,2 % |
| 6 = 5 - 4 | Differenz zwischen tatsächlichem und erwartetem nominalen Wirtschaftswachstum 2012 | | -1,3 % |
| 7 | Nominales Bruttoinlandsprodukt 2011 in Mrd. Euro (Schätzung 10/2013) | 2.609,9 | |
| 8 = 6 x 7 | Anpassung an tatsächliche wirtschaftliche Entwicklung in Mrd. Euro (Differenz zwischen erwartetem und realisiertem BIP 2012) | | -34,4 |
| 9 = 1 + 8 | Produktionslücke nach Abschluss Haushaltsjahr (Aktualisierung der bei Haushaltsaufstellung geschätzten Produktionslücke mit BIP-Differenz) | | -51,8 |
| 8 = 9 x 2 | Ex-post Konjunkturkomponente 2012 (Länder- und Gemeindeebene) insgesamt, in Mrd. Euro | | -6,4 |
| 9 | Berliner Anteil Steuereinnahmen im Jahr vor Haushaltsaufstellung | 6,0 % | |
| 10 | Landessteuern Gemeindesteuern | 4,2 % | |
| 11 = 12 + 13 | Ex-post Konjunkturkomponente 2012 des Landes Berlin nach der Bundesmethode, in Mio. Euro | -484,3 | |
| 12 = 8 x 9 | Landesebene | -394,5 | |
| 13 = 8 x 10 | Gemeindeebene | -89,8 | |
| 14 | Ex-post Konjunkturkomponente 2012 des Landes Berlin nach der Konsolidierungshilfenvereinbarung, in Mio. Euro | 677,2 | |

Quelle: eigene Berechnung, Darstellung in Anlehnung an BMF Haushaltsrechnung 2012, S. 8.

Nach der Bundesmethode betrug die ex-post Konjunkturkomponente für das Land Berlin im Jahr 2012 rd. -484 Mio. Euro (Zeile 11). Der Konsolidierungsbericht des Landes weist eine ex-post Konjunkturkomponente Landes in Höhe von 677 Mio. Euro aus (Zeile 14). Würde die Schuldenbremse bereits wirken, hätte das Land Berlin nach der Methode der Verwaltungsvereinbarung konjunkturbedingte Überschüsse in Höhe von rd. 680 Mio. Euro erwirtschaften müssen. Nach der Bundesmethode wären konjunkturbedingte Kredite in Höhe von über 480 Mio. Euro möglich gewesen.

Die Größe der ex-post Konjunkturkomponente wird über die Parameter zur Berechnung der ex-ante Konjunkturkomponente und die der Steuerabweichungskomponente beeinflusst. Hierzu zählen die gesamtwirtschaftliche Produktionslücke und der Quotierungskoeffizient sowie das Maß für die Budgetelastizität. Ferner wirken auf das Ergebnis die Wahl der Basissteuereinnahmen, die Ist-Steuereinnahmen und die zu berücksichtigenden Steuerrechtsänderungen. Grundsätzlich existiert damit ein umfangreiches Set an Stellgrößen.

In der Praxis können die Konsolidierungsländer diesen Gestaltungsspielraum jedoch nicht ausschöpfen. Mit Ausnahme der Ist-Steuererinnahmen sind alle Parameter in der Verwaltungsvereinbarung fixiert oder werden ihnen extern vorgegeben. Etwas mehr Freiheitsgrade gewährt die hessische Variante zur Berechnung der Konjunkturkomponente. So bestimmt das maßgebliche *Artikel 141-Gesetz* lediglich, dass Ausgangspunkt für die Berechnung der Steuerabweichungskomponente regelmäßig die auf Basis der Frühjahrs-Steuerschätzung veranschlagten Steuererinnahmen sind. Anders als die Konsolidierungsländer muss Hessen nicht das Ergebnis der Regionalisierung aus Baden-Württemberg übernehmen, sondern kann Berechnungen anhand eigener Vorgaben durchführen. Auch der Umfang der zu berücksichtigenden Steuerrechtsänderungen wird nicht vom BMF, sondern vom Land ermittelt. Gesetzlich nicht eindeutig bestimmt ist ferner der Schlüssel, anhand dessen der hessische Anteil an der ex-ante Konjunkturkomponente für die Bundesländer insgesamt berechnet wird.

Die Auswirkungen der Gestaltungsmöglichkeiten auf die Verschuldungshöhe soll anhand von drei ausgewählten Beispielen dargestellt werden (vgl. Tabelle 23). Dabei wird davon ausgegangen, dass die Länder auf alle Parameter des Rechenverfahrens Einfluss nehmen könnten. Dies ist insofern sachgerecht, da die Verwaltungsvereinbarungen nur bis 2019 gelten und anschließend durch landeseigene Regeln ersetzt werden müssen.

Im ersten Beispiel erfolgt die Quotierung der ex-ante Konjunkturkomponente sowie der Steuerrechtsänderungen über den jeweiligen Anteil der Bevölkerung eines Landes an der Gesamtbevölkerung. Für diesen Fall hätte im Zeitraum 2010 bis 2014 insbesondere Berlin im Umfang von rd. 300 Mio. Euro weniger Kredite aufnehmen dürfen bzw. mehr Überschüsse erwirtschaften müssen.

Einen starken Einfluss auf die Verschuldungshöhe hat die Wahl der Basissteuern zur Berechnung der Steuerabweichungskomponente. In einer zweiten Beispielrechnung wurden deshalb die Steuerschätzergebnisse durch die im Haushaltsplan veranschlagten Steuererinnahmen ersetzt. Im betrachteten Zeitraum hätte dies Schleswig-Holstein zusätzliche konjunkturelle Verschuldungsmöglichkeiten im Umfang von rd. 3 Mrd. Euro eröffnet. Hingegen wäre der Verschuldungsspielraum für Berlin rd. 1,1 Mrd. Euro geringer ausgefallen. Hierbei ist zu beachten, dass sich der hohe Wert für Berlin aus der großen Abweichung zwischen Steuerschätzergebnis und Haushaltsplan im Jahr 2010 ergibt.

In einer dritten Modellvariation wurde auf die Berücksichtigung von Steuerrechtsänderungen verzichtet. In diesem Fall hätten alle Länder im betrachteten Zeitraum zwischen 42 Mio. Euro (MV) und 149 Mio. Euro (BE) zusätzliche Kredite aufnehmen bzw. geringere Überschüsse erwirtschaften müssen.

Tabelle 23: Kumulierte zusätzliche (+) oder geringere (-) mögliche Schuldenaufnahme bei Parametervariation, 2010 - 2014, in Mio. Euro

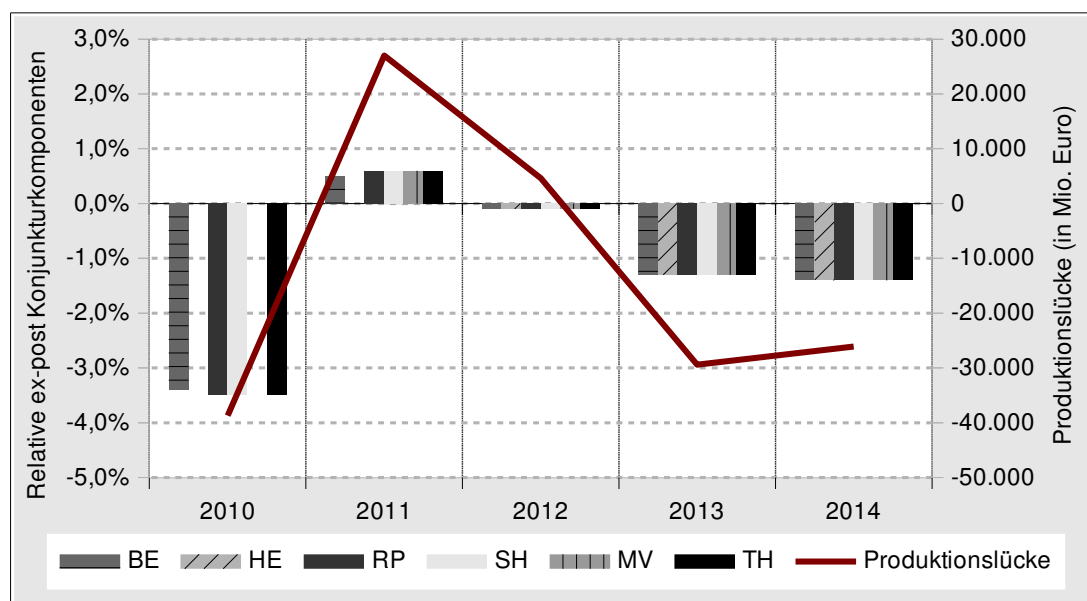
| | BE | HE | RP | SH | MV | TH |
|--|--------|-----------|--------|--------|---------|------|
| Einwohnerquotierung der ex-ante Konjunkturkomponente | -300 | +60 | +32 | +32 | -23 | -22 |
| Basissteuern auf Basis Haushaltsplan | -1.085 | (+5.734)* | +1.120 | +2.906 | (-458)* | +111 |
| Ohne Berücksichtigung von Steuerrechtsänderungen | +149 | +138 | +93 | +66 | +42 | +55 |

Quelle: eigene Berechnungen.

* Für HE und MV konnten die Werte wegen fehlender Daten nicht für alle Jahre berechnet werden.

Die ex-post Konjunkturkomponente könnte ebenso wie die ex-ante Konjunkturkomponente auch auf Basis der gesamtwirtschaftlichen Projektion bestimmt werden. Die Ergebnisse entsprechender Beispielrechnungen enthält Abbildung 8. Die hier ausgewiesenen relativen ex-post Konjunkturkomponenten wurden auf Grundlage der gesamtwirtschaftlichen Projektion im Herbst nach Abschluss des jeweiligen Haushaltsjahres berechnet. Abgebildet sind ferner die Produktionslücken für die jeweiligen Jahre auf Basis der Frühjahrsschätzung 2015.

Abbildung 8: Relative ex-post Konjunkturkomponenten auf Basis der gesamtwirtschaftlichen Projektion und nominale Produktionslücken, 2010 - 2014*



Quelle: Bundesregierung; eigene Berechnung.

* Für HE und MV konnten die Werte wegen fehlender Daten nicht für alle Jahre berechnet werden.

Der konjunkturparallele Verlauf der Konjunkturkomponenten ist aus der Abbildung klar erkennbar. Mit Ausnahme des Jahres 2012 stimmen auch die Vorzeichen überein. Ungeachtet der positiven Einnahmeentwicklung hätten sich die Länder bei Anwendung dieses Verfahrens in jedem Jahr, außer 2011, konjunkturell verschulden dürfen. Der Verschuldungsspielraum wäre deutlich größer im Vergleich zur Konsolidierungshilfenvereinbarung.

3.3 Modellbewertung

Das EU-Modell verbindet ökonomische Theorie und Methodik zur Bestimmung der Produktionslücke mit den haushalterisch relevanten, ebenfalls konjunkturabhängigen Steuereinnahmen. Im Hinblick auf die Berechnung der ex-ante Konjunkturkomponente ist das Modell jedoch sehr komplex und intransparent.

Das Verfahren zur Berechnung der Produktionslücke ist grundsätzlich symmetrisch. Bereits 2011 hatte die Bundesbank aber darauf hingewiesen, dass dies nur gilt, solange keine Modelländerungen vorgenommen werden. Bei einem Betrachtungszeitraum von mehreren Jahren können methodische Anpassungen die Symmetrie des Verfahrens gefährden. Denn methodische Änderungen wirken zwar in die Zukunft, führen aber nicht zu Korrekturen abgeschlossener Haushaltsjahre.⁶⁰ Grundsätzlich sollte jedoch die Symmetrieeigenschaft für das Konjunkturbereinigungsverfahren erfüllt sein, da ex-ante Konjunkturkomponente und Steuer-schätzung auf derselben Projektion der Produktionslücke beruhen und die Höhe der Steuereinnahmen vom Konjunkturverlauf abhängt.

In der Verwaltungsvereinbarung ist jedoch nicht eindeutig geregelt, wie die Symmetrie des Konjunkturbereinigungsverfahrens in der Praxis festgestellt und gewährleistet werden kann. Anders als in Hessen werden die jährlichen Konjunkturkomponenten nicht auf einem Konjunkturausgleichskonto erfasst. In einer Revisionsklausel ist nur unverbindlich die Überprüfung des Verfahrens auf Antrag einer der Vertragsparteien vorgesehen. Ferner ist ein Teil der Rechenparameter der unmittelbaren öffentlichen Kontrolle entzogen. In der Verwaltungsvereinbarung wurde beispielsweise nicht festgelegt, dass die Details zur Berechnung der Produktionslücke offengelegt werden müssen.

Die Ergebnisse der Testrechnungen deuten trotz der zeitverzögerten Anpassung der Steuereinnahmen an die konjunkturelle Entwicklung darauf hin, dass eine weitgehend konjunktur-adäquate Reaktion der Konjunkturkomponente sichergestellt ist. Zudem scheint die Berück-

⁶⁰ Vgl. Deutsche Bundesbank (2011): Anforderungen an die Konjunkturbereinigung im Rahmen der neuen Schuldenregel, Monatsbericht Januar 2011, S. 59 ff.

sichtigung der Steuereinnahmen wichtig für die Symmetrie des Verfahrens zu sein. Eine leichte Verzerrung zugunsten positiver Konjunkturkomponenten ist für die Mehrzahl der Länder jedoch festzustellen. Dies mag unter dem Aspekt der Schuldenbegrenzung positiv sein, ist konjunkturpolitisch hingegen eher nachteilig. Im Übrigen könnte sich die Situation in einer anderen Konstellation aus Steuereinnahmen und Konjunktur anders darstellen. Wichtig wäre es deshalb, dass die Ergebnisse über ein Kontroll- bzw. Konjunkturausgleichskonto transparent evaluiert werden können, so wie es die hessische Variante vorsieht.

Nach den bisherigen Erfahrungen existieren in den für die Konsolidierungsländer erlassenen Regelungen keine modellspezifischen Umgehungstatbestände. Da das Rechenverfahren in einer Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund festgelegt ist, können die Länder nicht eigenmächtig Berechnungsvorschriften ändern. Durch die explizite Festlegung des Rechenverfahrens sowie die eindeutige Definition bzw. Festschreibung der Rechengrößen und die teilweise extern ermittelten Werte (z. B. regionalisierte Steuerschätzung, Steuerrechtsänderungen) verbleibt den Ländern nahezu kein Interpretationsspielraum. Diese „Selbstbindung“ ist gerade wegen der Komplexität des Rechenverfahrens erforderlich, da anderenfalls auch begründete Modelländerungen das Vertrauen in das Verfahren unterminieren könnten.

Die externe Berechnung der wichtigen Modellkomponenten bzw. des Modelldesigns erfolgt nicht durch unmittelbar demokratisch legitimierte Experten. De facto entzieht sich das Rechenverfahren damit in großen Teilen einer effektiven parlamentarischen Kontrolle.

Das hessische Konjunkturbereinigungsverfahren wird erstmalig im Haushalt 2015 angewandt. Erfahrungsbasierte Regelungslücken und Umgehungstatbestände konnten aus diesem Grund noch nicht festgestellt werden. Ungeachtet dessen hatte der Hessische Rechnungshof in seiner Stellungnahme zum „*Gesetz zur Einführung der Schuldenbremse*“ (*Artikel 141 Gesetz*) u. a. bereits angeregt, dass die Einzelheiten des Verfahrens zur Bestimmung der Konjunkturkomponente detailliert beschrieben und die Berechnung der finanziellen Auswirkungen von Steuerrechtsänderungen sowie die Datenbasis der Rechenkomponenten transparent dargelegt werden sollten.⁶¹

⁶¹ Hessischer Rechnungshof (2013): Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Ausführung von Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen sowie zur Änderung der Landeshaushaltsordnung, Landtagsdrucksache 18/7253, S. 13.

III Modellvergleich und Empfehlungen

In der nachfolgenden Tabelle 24 sind die Ergebnisse der drei Modelltypen hinsichtlich der Kreditaufnahmekapazität bzw. der Konjunkturkomponenten aufgeführt. Aus den Werten lässt sich erkennen, wie sich die einzelnen Modelle in Bezug auf die Zuteilung von Kreditaufnahmemöglichkeiten unterscheiden. Für die Gruppe der Referenzwert-Modelle sind die Ergebnisse des Thüringer Verfahrens dargestellt. Für das rheinland-pfälzische Trendsteuereinnahmen-Modell zeigt die Tabelle die Konjunkturkomponenten nach dem Korrekturmechanismus, für das EU-Modell die ex-post Konjunkturkomponenten.

Um die Möglichkeit zur Kreditaufnahme im Modellvergleich übersichtlicher zu gestalten, sind die negativen Konjunkturkomponenten der beiden Verfahren aus Rheinland-Pfalz und Berlin mit positiven Vorzeichen dargestellt. Jahre mit positiven Konjunkturkomponenten, die mit keiner Kreditaufnahme einhergehen, sind folgerichtig mit Null ausgewiesen. Lediglich für den Zeitraum von 2012 bis 2014 liegen Ergebnisse für alle drei Modelle vor.

Tabelle 24: Kreditaufnahmekapazitäten bei den unterschiedlichen Modellen für die jeweiligen Länder, 2012 – 2014, in Mio. Euro

| | Referenzwert-Modell (TH) | | | Trendsteuereinnahmen-Modell (RP) | | | EU-Modell (BE) | | |
|-----------|--------------------------|------|------|----------------------------------|------|------|----------------|------|------|
| | 2012 | 2013 | 2014 | 2012 | 2013 | 2014 | 2012 | 2013 | 2014 |
| BE | 0 | 0 | 0 | 0 | 415 | 310 | 0 | 0 | 0 |
| HE | 0 | 0 | 0 | 656 | 14 | 0 | 33 | 146 | 0 |
| RP | 0 | 0 | 0 | 0 | 64 | 99 | 0 | 0 | 0 |
| SH | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 46 | 0 | 0 | 0 |
| MV | 0 | 0 | 0 | 0 | 199 | 25 | 78 | 20 | 0 |
| TH | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 179 | 0 | 0 | 0 |

Quelle: eigene Berechnungen.

In den untersuchten Jahren erlaubt das Referenzwert-Modell aus Thüringen den Ländern keine Aufnahme von Krediten. Der sehr kurze Zeitraum für die Berechnung des Referenzwerts trägt seinen Anteil dazu bei. Der Referenzwert reagiert sehr schnell auf Änderungen in der Entwicklung der Steuereinnahmen. Somit führen die in den vergangenen Jahren stetig steigenden Steuereinnahmen dazu, dass das Verfahren keine Kreditaufnahmekapazitäten in diesem dreijährigen Zeitraum ermöglicht. Unter den Gegebenheiten der derzeitigen ökonomischen Entwicklung ist das Verfahren somit am restriktivsten.

Das Trendsteuereinnahmen-Modell aus Rheinland-Pfalz gestattet jedem Land mindestens in einem der drei Jahre des betrachteten Zeitraums die Aufnahme von Krediten. Bei der Interpretation der Ergebnisse muss jedoch bedacht werden, dass eine negative Konjunkturkom-

ponente nicht automatisch zu einer Kreditermächtigung führt und noch weitere Faktoren (finanzielle Transaktionen, Rücklagenveränderungen, Pensionsfondszuführungen und -entnahmen) berücksichtigt werden müssen. Von allen drei Modellen ist es für den vorliegenden Zeitraum das am wenigsten restriktivste Verfahren.

Kreditermächtigungen erlaubt auch das Konjunkturbereinigungsverfahren für die Konsolidierungsländer. Der konkrete Umfang der Kreditermächtigung wird aber auch hier durch weitere Faktoren wie den Saldo der finanziellen Transaktionen etc. bestimmt.

Insgesamt ist auffällig, dass zwischen den drei Modellen doch zum Teil erhebliche Unterschiede bezüglich der Möglichkeit zur Kreditaufnahme existieren. Die meisten Übereinstimmungen bestehen zwischen dem rheinland-pfälzischen und dem EU-Verfahren.

1 Kriteriengeleitete Bewertung der Konjunkturbereinigungsverfahren

Nachfolgend werden abschließend die drei Konjunkturbereinigungsverfahren anhand des von der Präsidentenkonferenz geforderten Kriterienkatalogs (Stärken und Schwächen, Symmetrie, Stellschrauben und Manipulationsmöglichkeiten, Regelungslücken und Umgehungstatbestände, Auswirkungen auf die Verschuldungsmöglichkeiten) zusammenfassend dargestellt.

1.1 Stärken und Schwächen

Referenzwert-Modell

Die Referenzwert-Modelle bestechen durch ihre Einfachheit, Transparenz und Nachvollziehbarkeit ebenso wie durch ihre politische Akzeptanz. Die erforderlichen Daten sind öffentlich zugänglich, die Berechnungen eindeutig.

Werden Steuerrechtsänderungen nicht berücksichtigt, wird Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG wohl nicht voll entsprochen. Dieser räumt Bund und Ländern Regelungen nur zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung ein. Mögliche Kreditaufnahmen wären unter Umständen Steuersenkungen geschuldet.

Die Berücksichtigung von Steuerrechtsänderungen erscheint für die Berechnungen allerdings nicht trivial. Aufgrund der bei den Steuerschätzungen fehlenden Regionalisierung auf die einzelnen Länder können dafür lediglich allgemeine Verteilungskriterien (z. B. Königsteiner Schlüssel, Anteil der Steuereinnahmen) herangezogen werden. Außerdem ist der Wir-

kungszeitraum von Steuerrechtsänderungen festzulegen. Hier ist einzelfallbezogen zu entscheiden, um politische Gestaltungsmöglichkeiten weitgehend auszuschließen.

Trendsteuereinnahmen-Modell

Das Trendsteuereinnahmen-Modell von Rheinland-Pfalz dürfte Vorteile hinsichtlich Transparenz und Nachvollziehbarkeit gegenüber dem EU-Modell aufweisen.

Allerdings bestehen derzeit noch erhebliche Probleme, den für 2011 bestimmten Startwert und die bis einschließlich 2015 festgelegten Trendsteuereinnahmen⁶² nachzuvollziehen. Die zur Berechnung herangezogene Datenbasis erschließt sich nicht unmittelbar aus der Landesverordnung und der Begründung hierzu. Die Berechnungskomponenten wurden bisher nicht umfassend offengelegt. Fragen zur Abgrenzung der Steuereinnahmen, zu Auswirkungen von Steuerrechtsänderungen und Sondertatbeständen sowie zum Ansatz von Vorsichtsschlägen sind noch nicht abschließend geklärt.

EU-Modell

Die Auswertung deutet darauf hin, dass beim EU-Modell trotz der zeitverzögerten Anpassung der Steuereinnahmen an die konjunkturelle Entwicklung eine weitgehend konjunkturadäquate Reaktion der Konjunkturkomponente sichergestellt ist. Durch die Bindung des Rechenverfahrens an externe und damit nicht beeinflussbare Daten besteht de facto keine Möglichkeit der Manipulation.

Das Verfahren ist jedoch sehr komplex und insbesondere im Hinblick auf die Berechnung der ex-ante Konjunkturkomponente intransparent. Die Berechnung wichtiger Modellkomponenten bzw. die Festlegung des Modelldesigns erfolgt durch nicht unmittelbar demokratisch legitimierte Experten und unterliegt damit keiner effektiven parlamentarischen Kontrolle.

1.2 Symmetrie

Referenzwert-Modell

Die Referenzwert-Modelle zeigen unmittelbar bei prognostizierten sinkenden Steuereinnahmen Wirkung und erlauben eine Kreditaufnahme. Steigen die Steuereinnahmen wieder auf das vorherige Niveau, wird mit der Tilgung umgehend begonnen (Thüringer Modell). Hierfür

⁶² Mitte Juli 2015 legte die Landesregierung dem Landtag einen Antrag auf Zustimmung zum Entwurf der Landesverordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 3 Abs. 2 Satz 1 des Ausführungsgesetzes zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz vor (Drucksache 16/5285). Danach soll u. a. die Festschreibung der strukturellen Steuereinnahmen des Jahres 2015 gestrichen und ein neuer Wert in Anwendung des aktuellen Verfahrens im Nachtragshaushalt 2015 ermittelt werden.

sollten die Auf- und Abschwungphasen aber zeitlich gleich lang sein. Ansonsten könnte die kumulierte Konjunkturkomponente zu große positive bzw. negative Werte annehmen, die im nächsten Ab- bzw. Aufschwung nicht mehr abgebaut werden könnten. Eine endgültige Beurteilung ist insofern erst nach Ablauf eines gesamten Konjunkturzyklus möglich.

Trendsteuereinnahmen-Modell

Der angewandte Korrekturmechanismus und die Einrichtung eines Symmetriekontos dürften der verfassungsrechtlichen Verpflichtung zur symmetrischen Berücksichtigung konjunktureller Schwankungen vom Grundsatz Rechnung tragen. Allerdings bleibt zu bemerken, dass das rheinland-pfälzische Konjunkturkonto jahresbezogen und kumuliert positive Konjunkturkomponenten (insgesamt 660 Mio. Euro von 2012 bis einschließlich 2014)⁶³ aufweist und nach der amtlichen Begründung⁶⁴ insoweit davon auszugehen ist, dass die strukturellen Steuereinnahmen bisher zu niedrig festgelegt waren. Eine solche Folgerung hätte Auswirkungen auf den Aussagewert der strukturellen Defizite der vorgenannten Jahre.

EU-Modell

Das Verfahren zur Berechnung der Produktionslücke ist grundsätzlich symmetrisch. Dies gilt jedoch nur, solange keine Modelländerungen vorgenommen werden. Bei einem Betrachtungszeitraum von mehreren Jahren können methodische Anpassungen die Symmetrie des Verfahrens gefährden, da sie zwar in die Zukunft wirken, jedoch nicht zu Korrekturen abgeschlossener Haushaltsjahre führen. Grundsätzlich sollte allerdings die Symmetrieeigenschaft für das Konjunkturbereinigungsverfahren erfüllt sein, da ex-ante Konjunkturkomponente und Steuerschätzung auf derselben Projektion der Produktionslücke beruhen und die Höhe der Steuereinnahmen vom Konjunkturverlauf abhängt.

1.3 Stellschrauben und Manipulationsmöglichkeiten

Referenzwert-Modell

Aufgrund der Verwendung von Ist-Daten und öffentlich verfügbaren Prognosedaten (Steuerschätzungen) sind die Referenzwert-Modelle weitgehend manipulationssicher. Die politischen Gestaltungsmöglichkeiten sind tolerabel, soweit ein Abweichen der Haushaltsansätze von den regionalisierten Steuerschätzdaten begründet wird. Bei der Bereinigung um Steuerrechtsänderungen können sich Gestaltungsmöglichkeiten ergeben.

⁶³ Landtag Rheinland-Pfalz (2015), Drucksache 16/5278.

⁶⁴ Landtag Rheinland-Pfalz (2013), Drucksache 16/2924.

Trendsteuereinnahmen-Modell

Stellschrauben des Trendsteuereinnahmen-Modells dürften im Wesentlichen die Festlegung des Startwerts, die Parameter zur Fortschreibung der als konjunkturneutral anzusehenden Steuereinnahmen, die Einschätzung von (erfolgten und geplanten) Auswirkungen von Steuerrechtsänderungen sowie die Einbeziehung von Sondertatbeständen und von Vorsichtsabschlägen in das Konjunkturbereinigungsverfahren sein.

Ob und ggf. inwieweit diese Stellschrauben auch Spielräume für Manipulationsmöglichkeiten eröffnen, ist zumindest derzeit nicht absehbar. Vom Grundsatz her dürfte nicht auszuschließen sein, dass eine „etwaige Bereinigung um die Effekte von Steuerrechtsänderungen (...) aber Spielraum für politische Manipulationen“ bietet⁶⁵. Gleiches dürfte für die Einbeziehung von nicht näher erläuterten Sondertatbeständen und von Vorsichtsabschlägen gelten. Diskretionäre Eingriffen in das Verfahren wie in Schleswig-Holstein müssen vermieden werden, da hierdurch Fehlanreize zur Manipulation entstehen.

EU-Modell

Die Möglichkeiten der Beeinflussung des Modells sind als gering einzuschätzen. Dies gilt vor allem für die Konsolidierungsländer, da mit Ausnahme der Ist-Steuereinnahmen alle Parameter in der Verwaltungsvereinbarung fixiert sind oder extern vorgegeben werden. Etwas mehr Freiheitsgrade gewährt die hessische Variante zur Berechnung der Konjunkturkomponente, bei der eigene Berechnungen zu den regionalisierten Steuereinnahmen und den zu berücksichtigenden Steuerrechtsänderungen vorgenommen werden.

1.4 Regelungslücken und Umgehungstatbestände

Referenzwert-Modell

Ein zeitlich vorgeschriebener Tilgungsbeginn, kurz- bis mittelfristige Tilgungsvorgaben und strikte Ausnahmeregelungen davon erschweren eine Umgehung.

Trendsteuereinnahmen-Modell

In Rheinland-Pfalz enthalten das *Ausführungsgesetz zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz* und die *Landesverordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 3 Abs. 2 Satz 1 des Ausführungsgesetzes zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz* keine explizite Verpflichtung zur Revision. Unabhängig hiervon

⁶⁵ IWH (2013): Modelle zur Konjunkturbereinigung und deren Auswirkung. Kurzgutachten im Auftrag des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern, S. 26.

hat das Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz zugesagt, das Konjunkturbereinigungsverfahren zu gegebener Zeit zu evaluieren. Grundsätzlich ist eine Umgehung der schuldenbegrenzenden Regelungen durch die Bereinigung um die Effekte von Steuerrechtsänderungen sowie nicht näher erläuterten Sondertatbeständen sowie bei vorgenommenen Vorsichtsabschlägen nicht auszuschließen.

EU-Modell

Nach den bisherigen Erfahrungen existieren in den für die Konsolidierungsländer erlassenen Regelungen keine modellspezifischen Umgehungstatbestände, da die Länder aufgrund des in der Verwaltungsvereinbarung festgelegten Rechenverfahrens nicht eigenmächtig Berechnungsvorschriften ändern können.

Zum hessischen Konjunkturbereinigungsverfahren, welches erstmalig im Haushalt 2015 angewandt wird, existieren noch keine erfahrungsbasierten Regelungslücken und Umgehungstatbestände.

1.5 Auswirkungen auf die Verschuldungsmöglichkeiten

Referenzwert-Modell

Langfristig wird die Verschuldung stabil gehalten, soweit Tilgungsregelungen nicht über einen mittelfristigen Zeitraum hinausgehen und konsequent durchgehalten werden. Selbst bei einer dauerhaften Rezession mit sinkenden Steuereinnahmen werden die Kreditaufnahmemöglichkeiten aufgrund des ebenfalls sinkenden Referenzwerts geringer und zwingen den Gesetzgeber zu Einsparungen auf der Ausgabeseite.

Trendsteuereinnahmen-Modell

Nach den rheinland-pfälzischen Vorgaben muss eine negative Konjunkturkomponente nicht automatisch zu einer Kreditaufnahmeermächtigung führen, da weitere Faktoren (vgl. Anlage 1) zu berücksichtigen sind. Erst wenn nach dieser Bereinigung insgesamt ein negativer zulässiger Saldo verbleibt, darf in Höhe dieses Betrags eine Kreditaufnahme erfolgen. Offen bleibt, wie u. a. mit rein buchungsmäßigen Rücklagenzuführungen, der nachträglichen Umwandlung von Darlehen in „verlorene Zuschüsse“ oder mit dem Einsatz von Kassenverstärkungskrediten des Landes für Zwecke der Zwischenfinanzierung von Investitionen von Teilnehmern des Liquiditätspools umzugehen ist.

EU-Modell

Für die derzeitigen Konsolidierungsländer wird dieser Punkt relevant, da sie nach Auslaufen der Verwaltungsvereinbarungen ab 2020 alle Parameter des Rechenverfahrens mittels landeseigener Regeln eigenständig festlegen müssen. Einen starken Einfluss auf die Verschuldungshöhe hat die Wahl der Basissteuern zur Berechnung der Steuerabweichungskomponente. Ebenfalls kann die Höhe der möglichen Neuverschuldung durch eine Quotierung der ex-ante Konjunkturkomponente sowie der Steuerrechtsänderungen über den jeweiligen Anteil der Bevölkerung eines Landes an der Gesamtbevölkerung beeinflusst werden. Zudem würde sich eine Nicht-Berücksichtigung von Steuerrechtsänderungen in zusätzlichen Kreditaufnahmeermächtigungen bzw. geringerer Schuldentilgung niederschlagen.

2 Empfehlungen

Auf Grundlage der in diesem Arbeitspapier gewonnenen Erkenntnisse kann keine generelle Empfehlung für oder wider ein bestimmtes Modell ausgesprochen werden. Insbesondere aufgrund des kurzen Untersuchungszeitraums, der keinen vollständigen Konjunkturzyklus umfasst, können keine eindeutigen Präferenzen für einen Modelltyp geäußert werden. Zudem wird der Vergleich der Verfahren durch die unterschiedliche Definition der Einnahmebasis, die dem jeweiligen Konjunkturbereinigungsverfahren zugrunde liegt, erschwert. Wie die Ergebnisse zeigen, besitzt jeder Modelltyp gewisse Vor- aber auch Nachteile gegenüber den anderen. Die Länder, die sich bis auf die Konsolidierungsländer frei für ein Verfahren entscheiden konnten, haben den Modelltyp gewählt, der auf die jeweiligen spezifischen Gegebenheiten des Landes passt.

Trotzdem können aus den verschiedenen Verfahren einige Punkte festgehalten werden, die bei der Ausgestaltung eines Modells zur Konjunkturbereinigung beachtet werden sollten:

- ein Symmetriekonto ermöglicht eine gute Kontrolle der symmetrischen Eigenschaften eines Modells;
- die Anwendung eines Korrekturmechanismus gewährleistet bei angemessener Ausgestaltung die Einhaltung der Symmetrie;
- diskretionäre Eingriffe müssen vermieden werden.

Literaturverzeichnis

Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2011): Die Ermittlung der Konjunkturkomponente des Bundes im Rahmen der neuen Schuldenregel, in: Monatsbericht des BMF, Februar 2011, S. 66-74.

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2013): Drucksache 20/8400.

Boysen-Hogrefe, Jens/Haas, Markus (2014): Konjunkturbereinigung für den Haushalt des Landes Schleswig-Holstein: Es besteht Handlungsbedarf!, IfW Fokus, Institut für Weltwirtschaft, Kiel, S. 162.

Deutsche Bundesbank (2011): Anforderungen an die Konjunkturbereinigung im Rahmen der neuen Schuldenregel, Monatsbericht Januar 2011, S. 59 – 64.

Hessischer Landtag (2014): Gesetzentwurf für ein Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2013/ 2014, Drucksache 19/387.

Hessischer Landtag (2014): Gesetzentwurf Haushaltsgesetz 2015, Drucksache 19/1001.

Hessischer Rechnungshof (2013): Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Ausführung von Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen sowie zur Änderung der Landeshaushaltsordnung, Drucksache 18/7253.

Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) (2013): Modelle zur Konjunkturbereinigung und deren Auswirkung. Kurzgutachten im Auftrag des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern.

Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2013): Jahresbericht des Landesrechnungshofes 2013 (Teil 2) – Landesfinanzbericht 2013.

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (2014): Antwort auf die Fragen der CDU-Fraktion sowie die Fragen der FDP-Fraktion zur Berechnung der Trendsteuern, Umdruck-Nr. 18/2958.

Landtag Rheinland-Pfalz (2015): Drucksache 16/5278, vom 14.07.2015.

Landtag Rheinland-Pfalz (2013): Drucksache 16/2924, vom 29.10.2013.

Sächsischer Landtag (2013): Gesetzentwurf zum Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Sachsen, Drucksache 5/11838.

Schleswig-Holsteinischer Landtag (2014a): Drucksache 18/1837.

Schleswig-Holsteinischer Landtag (2014b): Drucksache 18/1921.

Schleswig-Holsteinischer Landtag (2012): Drucksache 17/2248.

Schleswig-Holsteinischer Landtag (2010): Finanzplan des Landes Schleswig-Holstein 2010 bis 2014, Drucksache 17/803s.

Staatsministerium der Finanzen des Freistaates Sachsen (2015): Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2014 – 2018.

Anlagen:

Anlage 1: *Berechnungsschema des zulässigen Saldos zur Ermittlung der Höhe der Kreditaufnahme für das rheinland-pfälzische Trendsteuereinnahmen-Modell*

| Lfd. Nr. | Komponenten zur Berechnung des zulässigen Saldos | Berechnungshinweis |
|----------|---|---|
| 1 | Saldo der Korrekturen (Entnahmen aus bzw. Zuführungen an Rücklagen, Überschüsse bzw. Fehlbeiträge aus Vorjahren und haushaltstechnischen Verrechnungen) | |
| 2 | Saldo der finanziellen Transaktionen | |
| 3 | Konjunkturkomponente | |
| 4 | Saldo der Einrichtungen | Zeile 4a + Zeile 4b + Zeile 4c |
| 4a | Saldo des Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung | |
| 4b | Saldo des Sondervermögens „Wissen schafft Zukunft“ | |
| 4c | Saldo der Versorgungsrücklage | |
| 5 | Kreditaufnahme in Sondersituationen | |
| 6 | Tilgung von Krediten in Sondersituationen | |
| 7 | Abbauverpflichtung aus Kontrollkonto | |
| 8 | zulässiger Saldo | Zeile 1 + Zeile 2 + Zeile 3 – Zeile 4 – Zeile 5 + Zeile 6 + Zeile 7 |
| 9 | Nettokreditaufnahme (+) bzw. Nettotilgung (–) der juristischen Personen, an denen das Land maßgeblich beteiligt ist, sofern sie im Auftrag des Landes und zur Finanzierung staatlicher Aufgaben erfolgt und das Land für die aufgenommenen Kredite Zins und Tilgung aus dem Haushalt übernimmt (Universitätsmedizin der Johannes Gutenberg-Universität Mainz) | |
| 10 | Nettokreditaufnahme (+) bzw. Nettotilgung (–) der Landesbetriebe am Kreditmarkt | |
| 11 | Verbleibender zulässiger Saldo für den Kernhaushalt | Zeile 8 + Zeile 9 + Zeile 10 |

Quelle: eigene Darstellung.