

Zur Konjunkturbereinigung der Länder im Rahmen der Schuldenbremse

Im Jahr 2009 wurde im Grundgesetz eine Schuldenbremse verankert, um solide Staatsfinanzen und die Einhaltung der europäischen Fiskalregeln in Deutschland abzusichern. Die Vorgaben sind durchaus ambitioniert und haben einen Beitrag zur positiven Haushaltsentwicklung der vergangenen Jahre geleistet. Für den Bund gelten die Regeln seit dem vergangenen Jahr vollumfänglich. Die Länder sind noch in einer Art Übergangsphase und dürfen ihre Haushalte ab dem Jahr 2020 grundsätzlich nicht mehr über neue Schulden finanzieren. In konjunkturellen Schwächephasen bleibt aber eine Nettokreditaufnahme erlaubt, wenn dieser in besseren Zeiten Überschüsse gegenüberstehen. Die automatischen Stabilisatoren sollen also weiterhin wirken können.

Die von den Ländern im Rahmen ihrer Schuldenregel konkretisierten Methoden zur Berücksichtigung der Konjunkturreinflüsse (die Konjunkturbereinigungsverfahren) weisen teils deutliche Unterschiede auf. Manche Länder haben ihre Bereinigungsverfahren – ebenso wie der Bund – an die von der Europäischen Kommission verwendete Methode angelehnt. Hier wird aus der ermittelten bundesweiten Wirtschaftslage auf konjunkturbedingte Steuer mehr- oder -mindererträge speziell dieser Länder geschlossen („makrobasierende“ Verfahren). Andere Länder werten Abweichungen von einem Steuereinnahmentrend oder einem durchschnittlichen Steuerniveau als konjunkturell („steuerglättende“ Verfahren). Die verschiedenen Verfahren sind komplex und haben jeweils spezifische Schwierigkeiten bei der Ermittlung der Konjunkturreinflüsse. Auch werfen sie mitunter Probleme im Hinblick auf eine stetige Haushaltsplanung bei unerwarteten Entwicklungen oder die beabsichtigte Begrenzung des Schuldenaufbaus auf. Diese können aber durch geeignete Vorkehrungen entschärft werden.

Insgesamt gesehen sind Sicherheitsabstände zu den Budgetobergrenzen empfehlenswert, um unerwartete Belastungen in Abschwungphasen ohne prozyklisch wirkende Anpassungen bewältigen zu können. Zudem ist sicherzustellen, dass das Hauptziel der Schuldenbegrenzung nicht durch umfangreiche, formell als konjunkturbedingt gerechtfertigte Verschuldung untergraben wird. Um dies zu verhindern, bieten sich Konjunkturkontrollkonten an, die aufgelaufene Schulden aufzeichnen und bei größeren Ausmaßen automatische Korrekturen auslösen. Die Bereinigungsverfahren und Ergebnisse sollten transparent und nachvollziehbar dokumentiert werden. Um Gestaltungsmöglichkeiten zur kurzfristigen Schuldenausweitung zu erschweren, wäre eine rechtliche Verankerung mit Parlamentsvorbehalt hilfreich.

Die deutsche Schuldenbremse soll nicht zuletzt die Einhaltung der europäischen Fiskalregeln absichern. Unterschiedliche Konjunkturbereinigungsverfahren könnten dazu führen, dass die nationalen Vorgaben nicht immer ausreichen, um dies gesamtstaatlich zu gewährleisten. Hier wäre der Stabilitätsrat gefordert, Transparenz zu schaffen und bedarfsweise ein Gegensteuern zu initiieren. Dabei ist auch wichtig, dass mögliche Abweichungen zwischen Anforderungen der EU-Regeln und der nationalen Regeln an anderer Stelle, wie etwa beim Einrechnen von Extrahaushalten und Rücklageneinsatz, begrenzt und im Blick gehalten werden.

Umsetzung der Schuldenbremse bei Bund und Ländern

Schuldenbremse erlaubt „konjunkturelles Atmen“ der Budgets

In Deutschland wurde im Jahr 2009 eine Schuldenbremse im Grundgesetz (Art. 109 Abs. 3 GG) verankert. Damit soll der markante Anstieg der staatlichen Schuldenquote, der über mehrere Jahrzehnte zu beobachten war, beendet werden. Zugleich soll die Einhaltung der europäischen Haushaltsregeln abgesichert werden, die unter anderem einen strukturell annähernd ausgeglichenen Haushalt vorsehen. So ist zum einen die Nettoneuverschuldung für den Bund seit dem Jahr 2016 grundsätzlich auf 0,35% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) begrenzt (derzeit etwa 10½ Mrd €). Zum anderen müssen die Länder ab dem Jahr 2020 ihre Budgets im Grundsatz ohne Nettokreditaufnahme ausgleichen. Dabei sollen die Haushalte aber jeweils „im Konjunkturzyklus atmen“ können. Das heißt, automatisch eintretende Defizite (wie etwa aus niedrigeren Steuereinnahmen) in konjunkturellen Schwächephasen sind erlaubt¹⁾, wenn in konjunkturell besseren Zeiten entsprechende Überschüsse erzielt werden. Diese Symmetrievorgabe soll sicherstellen, dass aus der Berücksichtigung der Konjunktur kein dauerhafter Schuldenanstieg resultiert.

Konjunkturbereinigungsverfahren erst in einigen Ländern konkretisiert

Konjunkturbedingte Schwankungen im Budget sind nicht unmittelbar zu erkennen, sondern müssen mit Konjunkturbereinigungsverfahren geschätzt werden. Für den Bundeshaushalt wird hierzu grundsätzlich der Ansatz verwendet, der im Rahmen des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts sowie des Fiskalvertrages von der Europäischen Kommission eingesetzt wird. Aktuell haben 12 Bundesländer eigene Regelungen für ein spätestens ab dem Jahr 2020 greifendes Neuverschuldungsverbot getroffen.²⁾ Dabei wurden konkrete Regelungen zur Konjunkturbereinigung aber bisher erst in acht Ländern beschlossen. Diese fallen recht unterschiedlich aus.³⁾

Überblick über die gewählten Konjunkturbereinigungsverfahren

Die vorliegenden Länderverfahren ermitteln zyklische Effekte in erster Linie bei den steuerlichen Einnahmen (vgl. S. 54 ff. für detailliertere Informationen zu den einzelnen Ansätzen).⁴⁾ Sie lassen sich grundsätzlich in zwei Gruppen unter-

Verfahren teils ohne unmittelbare Anknüpfung an gesamtwirtschaftliche Entwicklung

1 Nicht erlaubt ist in diesem Rahmen, diskretionäre Ad-hoc-Maßnahmen zur Stützung der Konjunktur als konjunkturbedingt zu klassifizieren und damit von der Schuldenbremse auszunehmen. Hierfür bestehender Verschuldungsbedarf könnte nur im Rahmen der Ausnahmeklausel bei besonderen Krisen gedeckt werden. Dies wäre mit dem Aufstellen eines Tilgungsplanes zu verbinden.

2 Das grundsätzliche Neuverschuldungsverbot wurde bisher in Bayern, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen sowie Schleswig-Holstein in der Landesverfassung verankert und in Baden-Württemberg, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt sowie Thüringen in der Landeshaushaltsordnung umgesetzt. Von diesen Ländern sieht derzeit nur Niedersachsen (noch) überhaupt keine Konjunkturbereinigung vor. In Nordrhein-Westfalen wird aktuell über eine Aufnahme der Schuldenbremse in die Landeshaushaltsordnung beraten. Im Rahmen der Konsolidierungshilfen für fünf hoch verschuldete Länder nach Art. 143 d GG sind bis einschl. 2019 auch Berlin und das Saarland bereits einer Begrenzung ihrer strukturellen Defizite unterworfen.

3 Vgl. ausführlich zur Schuldenbremse: Deutsche Bundesbank, Die Schuldenbremse in Deutschland – Wesentliche Inhalte und deren Umsetzung, Monatsbericht, Oktober 2011, S. 15 ff. Für allgemeine sowie auf das Bundesverfahren bezogene Einordnungen zur Konjunkturbereinigung vgl.: Deutsche Bundesbank, Anforderungen an die Konjunkturbereinigung im Rahmen der neuen Schuldenregel, Monatsbericht, Januar 2011, S. 59 ff.; Deutsche Bundesbank, Zur Gefahr fehlender Symmetrie bei der Konjunkturbereinigung im Rahmen von Fiskalregeln, Monatsbericht, August 2012, S. 70 ff.

4 Als konjunkturereagibel auf der Einnahmenseite können im Allgemeinen die Einnahmen aus Steuern, die Nettotransfers im Länderfinanzausgleich sowie die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich unterdurchschnittlicher Finanzkraft gelten. Bei den Ländern werden Ausgaben im Gegensatz zu Bund und Sozialversicherungen, wo sich arbeitslosigkeitsbedingte Aufwendungen niederschlagen, weitestgehend nicht berücksichtigt. Relevant können hier (teils mit einer gewissen Verzögerung) die Zuweisungen an die Gemeinden im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs sein: Soweit diese an die laufenden Steuererträge des Landes gebunden sind, dämpft dies den verbleibenden Konjunktüreinfluss auf den Landeshaushalt. Diesbezügliche Abschläge (wie in den Verfahren von Baden-Württemberg, Hessen und Schleswig-Holstein) erscheinen dann sinnvoll. Gewisse Einflüsse bestehen auch bei den Personalausgaben. Letztlich hängen die Tarifabschlüsse und Besoldungsanpassungen mit der konjunkturabhängigen Tariflohnentwicklung in der Privatwirtschaft zusammen. Diesbezügliche Einflüsse, die eine Minderbelastung der Länderhaushalte in konjunkturell schlechten Zeiten implizieren, werden in den bisherigen Verfahren allerdings nicht berücksichtigt. Die Fokussierung allein auf zyklische Effekte bei den Steuern führt insoweit für sich genommen zu einer gewissen Überschätzung der konjunkturellen Budgeteinflüsse.

teilen. Bei der ersten wird, wie beim Bundes- und EU-Verfahren, die Konjunkturkomponente aus einer ermittelten gesamtwirtschaftlichen Produktionslücke abgeleitet. Die Produktionslücke entspricht der Abweichung des BIP eines Jahres vom Produktionspotenzial. Sie zeigt mit einem positiven Wert (Überauslastung) eine gute, mit einem negativen Wert (Unterauslastung) eine schlechte oder mit einem Wert von null (Normalauslastung) eine neutrale Konjunkturlage an. Im Folgenden werden solche Verfahren als „makrobasiert“ bezeichnet. Die zweite Gruppe bereinigt hingegen direkt die steuerlichen Einnahmen um Aufkommenschwankungen, ohne auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung explizit Bezug zu nehmen. Abweichungen von den so bereinigten Werten werden dann als konjunkturbedingt klassifiziert. Im Folgenden werden diese Verfahren als „steuerglättend“ bezeichnet.

Hessen und Schleswig-Holstein folgen makrobasiertem Verfahren des Bundes ...

Für ein makrobasiertes Verfahren haben sich bislang Hessen und Schleswig-Holstein entschieden. Wie der Bund folgen sie für die Haushaltsaufstellung, die in der Regel im Frühjahr des vorangehenden Jahres erfolgt, dem EU-Verfahren⁵⁾. Dabei wird in einem ersten Schritt der konjunkturelle Einfluss auf die Haushalte der Ländergesamtheit aus der gesamtwirtschaftlichen Produktionslücke gemäß der aktuellen Schätzung der Bundesregierung ermittelt.⁶⁾ In einem zweiten Schritt wird das Ergebnis auf das eigene Land heruntergebrochen, indem dessen Vorjahresanteil an den steuerlichen Einnahmen der Ländergesamtheit (Quotierungsschlüssel) zugrunde gelegt wird.⁷⁾

... und werten Abweichungen der Steuereinnahmen vom Haushaltsentwurf als konjunkturbedingt

Im weiteren Verlauf (bei der endgültigen Verabschiedung des Haushalts und bei der Überprüfung, inwieweit die Vorgaben bei Haushaltsabschluss eingehalten wurden) werden die beim Entwurf berechneten konjunkturberinigten Steuereinnahmen lediglich um die finanziellen Auswirkungen zwischenzeitlicher Steuerrechtsänderungen angepasst.⁸⁾ Alle anderen unerwarteten Steuereinnahmenänderungen werden als konjunkturbedingt erfasst. Im Ergebnis gehen damit nicht nur zyklische Faktoren

in die Konjunkturkomponente ein, sondern auch anderweitige Abweichungen der Steuereinnahmen vom Ansatz im Haushaltsentwurf (wie etwa aufgrund von merklichen Aufkommensüberraschungen bei den gewinnabhängigen Steuern). Auf diese Weise wird einerseits ein kurzfristiger Anpassungsbedarf bei fortgeschrittener Haushaltsaufstellung oder im Vollzug infolge abweichender Steuereinnahmentwicklungen vermieden. Andererseits werden auch neue Einschätzungen zu grundlegenden Entwicklungstendenzen zunächst vorübergehend der Konjunktur zugerechnet. Etwaige Anpassungen müssen dann aber bei der Haushaltsaufstellung für das nächste Jahr mit der dann fälligen Neuschätzung der konjunkturberinigten Steuereinnahmen erfolgen.⁹⁾

Die Länder Baden-Württemberg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen haben dagegen steuer-

5 Vgl.: G. Mourre, C. Astarita und S. Princen (2014), Adjusting the budget balance for the business cycle: the EU methodology, Economic Papers 536.

6 Hierzu wird die Produktionslücke mit der sog. Budgetsemielastizität für die Ländergesamtheit multipliziert. Die gesamtstaatliche Budgetsemielastizität wird zurzeit auf 0,55 geschätzt, d. h., bei einer Änderung der Produktionslücke um 1 Prozentpunkt ändert sich die Quote des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos im Verhältnis zum BIP um 0,55 Prozentpunkte (vgl.: Price et al. (2014), New Tax and Expenditure Elasticity Estimates for EU Budget Surveillance, OECD Economics Department Working Paper No. 1174). Die Konjunkturberinigungsverfahren des Bundes und für die Konsolidierungshilfsländer basieren auf Semielastizitäten von 0,20 für den Bund und 0,13 für die Ländergesamtheit. Auf die Gemeinden entfallen 0,06 und auf die Sozialversicherungen 0,15 (eigene Schätzungen).

7 Zur Umsetzung des Verfahrens vgl. auch: H. Gebhardt, R. Kambeck und F. Matz (2012), Konjunktur- und Strukturkomponenten der Länderhaushalte, Wirtschaftsdienst 92 (4), S. 256–260.

8 Dagegen wird für den Bund die Konjunkturkomponente zur Verabschiedung des Haushaltsplanes durch den Bundestag anhand der letzten Neuschätzung der Produktionslücke (zumeist auf Grundlage der Herbstprojektion) noch einmal neu ermittelt. Bei Haushaltsabschluss wird sie um die rechnerischen Effekte einer anders als für den Plan veranschlagten nominalen BIP-Entwicklung korrigiert. Vgl. beispielhaft: Deutsche Bundesbank, Wichtige Haushaltskennzahlen des Bundes im Zusammenhang mit der Schuldenbremse, Monatsbericht, Februar 2017, S. 67.

9 Dieses Verfahren wird derzeit auch im Zusammenhang mit den Konsolidierungshilfen für die Länder Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein bis einschl. 2019 angewendet. Details zum Konjunkturberinigungsverfahren finden sich in den Anlagen zu den diesbezüglichen Verwaltungsvereinbarungen.

Steuerglättende Verfahren mit unterschiedlichen Bezugsgrößen und Glättungsmethoden

glättende Verfahren gewählt.¹⁰⁾ Die einzelnen Verfahren unterscheiden sich bei der Abgrenzung der als zyklisch einbezogenen Einnahmenkategorien, insbesondere im Hinblick auf den kommunalen Finanzausgleich, sowie beim Umgang mit Steuerrechtsänderungen. Auch bei der konkreten Berechnung des (geglätteten) „Normalniveaus“ der steuerlichen Einnahmen bestehen Unterschiede. Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz legten hierzu einen Startwert in der Vergangenheit einmalig fest, der laufend mit einer trendmäßigen Wachstumsrate fortgeschrieben wird („Steuertrendverfahren“). Dieses Trendwachstum wird im Wesentlichen aus den durchschnittlichen Änderungsraten der einbezogenen Einnahmen in der Vergangenheit berechnet. In Hamburg wird das Trendniveau unter der Annahme eines konstanten Wachstums ökonomisch ermittelt. In Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen wird demgegenüber die Normallage über das durchschnittliche Niveau der steuerlichen Einnahmen in mehreren Vorjahren bestimmt („Steurniveauverfahren“). Abgesehen von einem Aufschlag für die Inflation im Verfahren Mecklenburg-Vorpommerns werden strukturelle Anstiege im Zuge des Wirtschaftswachstums dabei ausgeblendet.

Zu ausgewählten Aspekten der Verfahren

Bedeutsame Unterschiede zwischen Verfahren

Die konkret gewählten Konjunkturbereinigungsverfahren unterscheiden sich zum Teil in ihrer Ausgestaltung und den Ergebnissen erheblich. Dies betrifft unter anderem den Umgang mit überraschenden Einnahmenentwicklungen, die sich nicht aus konjunkturellen Schwankungen im BIP ableiten lassen, die Auswirkungen einer erwarteten Änderung des grundlegenden Einnahmentrends sowie die Absicherung der Symmetrie konjunktureller Be- und Entlastungen. Darüber hinaus spielen Transparenz und Gestaltungsanfälligkeit sowie die Beziehung zu den europäischen Regeln eine wichtige Rolle. Im Folgenden werden ausgewählte Aspekte diskutiert.

Bestimmung relevanter Konjunktoreinflüsse

Makrobasierete Verfahren knüpfen an der bundesweiten prognostizierten wirtschaftlichen Entwicklung an. Insofern könnten sie etwaigen landesspezifischen Konjunktoreinflüssen nicht Rechnung tragen. Allerdings scheinen ausgeprägte länderspezifische konjunkturelle Sonderentwicklungen auch eher untypisch.¹¹⁾ Überdies dürften sie für die Haushaltsentwicklung der einzelnen Länder in den meisten Fällen ohnehin nur begrenzt relevant sein, weil der bundesstaatliche Finanzausgleich landesspezifische Sonderentwicklungen der Pro-Kopf-Steuerentnahmen – insbesondere bei den finanzschwachen Ländern mit Anspruch auf allgemeine Bundesergänzungszuweisungen – weitgehend abfedert.¹²⁾

Bei makrobasiereten Verfahren kann indes das Problem auftreten, dass der Konjunkturverlauf der für die Steuereinnahmen besonders wichtigen makroökonomischen Bezugsgrößen (Bruttolöhne und -gehälter, privater Konsum, Unternehmens- und Vermögenseinkommen) nicht immer mit dem des BIP übereinstimmt. So ist ein durch Exporte und Investitionen getriebener BIP-Zuwachs weniger steuerergiebig als ein auf Zuwächsen bei Löhnen und privatem Konsum basierender Aufschwung. Die gewählten makrobasiereten Bereinigungsverfahren berücksichtigen

Makrobasierete Verfahren: Ausblendung landesspezifischer Konjunktoreinflüsse hinnehmbar

BIP-Entwicklung erklärt Steuerschwankungen unvollständig

¹⁰ In den übrigen Ländern wurden entweder (noch) kein konjunkturbereinigtes Neuverschuldungsverbot gesetzlich verankert oder die Konjunkturbereinigung noch nicht näher geregelt.

¹¹ Für die Stadtstaaten bestehen hier allerdings offenbar Einschränkungen (vgl. B. Schirwitz, C. Seiler und K. Wohlrabe (2009), Regionale Konjunkturzyklen in Deutschland – Teil III: Konvergenz, ifo Schnelldienst 62, S. 25 f.). Dass sich die BIP-Entwicklung der Länder unterscheidet, dürfte zu meist eher strukturelle als konjunkturelle Gründe haben.

¹² Für eine empirische Untersuchung des Einflusses konjunktureller Schwankungen auf die Länderhaushalte vgl.: Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (2010), Ermittlung der Konjunkturkomponenten für die Länderhaushalte zur Umsetzung der in der Föderalismuskommission II vereinbarten Verschuldungsbegrenzung, Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, S. 13 ff. Eine trendmäßige Veränderung der Steuerkraft eines Landes in Relation zum Bundesdurchschnitt schlägt sich bei den makrobasiereten Verfahren über den geänderten Anteil am bundesweiten Steueraufkommen um ein Jahr versetzt nieder.

Zu den Konjunkturreffekten bei makrobasierten Verfahren

Bei den makrobasierten Verfahren der Länder wird die Konjunkturkomponente zum Zeitpunkt der Aufstellung des Haushaltsentwurfs (in der Regel im Frühjahr des jeweiligen Haushaltsvorjahres) geschätzt (Ex-ante-Konjunkturkomponente).¹⁾ Im weiteren Verlauf des Haushaltsprozesses (endgültige Verabschiedung des Haushaltsplans, Haushaltsabschluss) fließen alle weiteren Steuereinnahmenänderungen in Form einer Steuerabweichungskomponente in die Konjunkturkomponente ein, soweit sie nicht auf zwischenzeitliche Rechtsänderungen zurückzuführen sind. Die Steuerabweichungskomponente stellt letztlich den Steuerschätzfehler dar. Das unten stehende Schaubild zeigt fiktiv für die Jahre 1999 bis 2016, welche Konjunkturkomponenten zum Zeitpunkt des Haushaltsabschlusses ausgewiesen worden wären, wenn alle Länder das makrobasierete Verfahren genutzt hätten.

Bei den Ex-ante-Konjunkturkomponenten hätten in diesem Zeitraum per saldo negative

Werte überwogen.²⁾ Es wären somit aufgrund dieser Komponente überwiegend negative

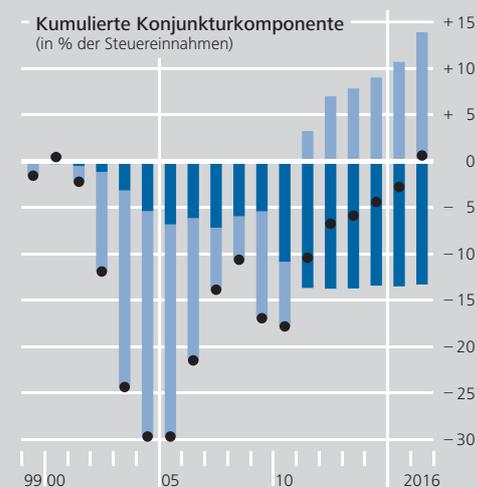
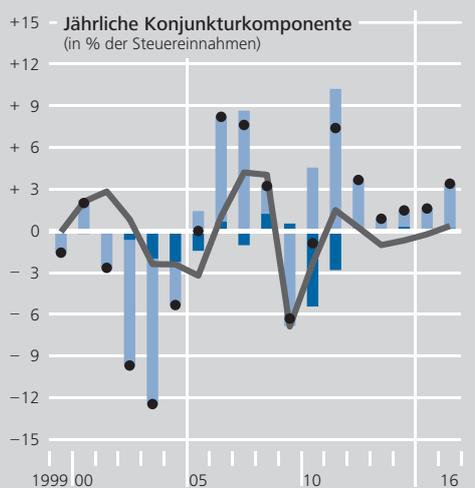
1 Die für die Ex-ante-Konjunkturkomponente zugrunde liegende Produktionslücke wird hier zur Vereinfachung nicht mit dem Potenzialverfahren des Bundes, sondern mit einem Hodrick-Prescott (HP)-Filter ermittelt. Der HP-Filter separiert den Trend einer Zeitreihe von der zyklischen Komponente (vgl.: R. Hodrick und C. Prescott (1997), Postwar U. S. Business Cycles: An Empirical Investigation, Journal of Money, Credit and Banking 29, S. 1–16). Kritisiert wird der HP-Filter aufgrund des Endpunktproblems sowie zweifelhafter Trendschätzungen bei Vorliegen von Strukturbrüchen. Das Endpunktproblem lässt sich allerdings durch die Berücksichtigung von Prognosen zumindest entschärfen, wobei hier die Echtzeitannahmen der Regierung zum mittelfristigen Wachstum verwendet wurden.

2 Der HP-Filter ist grundsätzlich symmetrisch konstruiert. Negative oder positive Trendabweichungen können aber bei einer „Echtzeitbetrachtung“ (der jeweils zum damaligen Zeitpunkt ermittelten Werte) überwiegen, wenn es zur Revision bzw. Neueinschätzung der zugrunde liegenden Daten oder Projektionen kommt (oder wenn unvollständige Zyklen betrachtet werden). Werden die Trendabweichungen von 1999 bis 2016 einheitlich mit heutigen Daten und Projektionen ermittelt, gleichen sich positive und negative Konjunkturreinflüsse über den hier dargestellten Zeitraum in etwa aus.

Zusammensetzung der Konjunkturkomponente bei Haushaltsabschluss im (vereinfachten) makrobasierten Verfahren für die Ländergesamtheit¹⁾

■ Steuerabweichungskomponente
 ■ Ex-ante-Konjunkturkomponente

● Konjunkturkomponente bei Haushaltsabschluss
 — Konjunkturkomponente aus heutiger Sicht



* Die Ex-ante-Konjunkturkomponente für das Haushaltsjahr t wird auf Basis der Jahresprojektion der Bundesregierung vom Frühjahr des jeweiligen Haushaltsvorjahres (t-1) bestimmt. Die gesamtwirtschaftliche Produktionslücke wird dabei mit einem HP-Filter (lambda = 100) hergeleitet und anschließend mit der Budgetsemielastizität für die Ländergesamtheit (0,13) multipliziert. Zur Berechnung der „Konjunkturkomponente aus heutiger Sicht“ wird die aktuelle BIP-Schätzung der Bundesregierung (Stand: 25. Januar 2017) verwendet. Die Steuerabweichungskomponente ergibt sich als Differenz zwischen den Ist-Steuereinnahmen (für das Jahr 2016 wurde als aktuellster Wert die Steuerprognose des Arbeitskreises Steuerschätzungen vom November 2015 verwendet) und den im Frühjahr des jeweiligen Haushaltsvorjahres vom Arbeitskreis Steuerschätzungen geschätzten Steuereinnahmen. Die finanziellen Wirkungen zwischenzeitlich verabschiedeter Rechtsänderungen wurden dabei bereinigt. Die Konjunkturkomponente bei Haushaltsabschluss ergibt sich aus der Ex-ante-Konjunkturkomponente zzgl. der Steuerabweichungskomponente.

konjunkturelle Lagen für das kommende Haushaltsjahr erwartet und entsprechende konjunkturbedingte Defizite im Haushaltsentwurf zugelassen worden. Die potenzielle konjunkturbedingte Verschuldung (die kumulierten konjunkturbedingten Defizite und Überschüsse) hätte sich demnach von 1999 bis 2016 auf immerhin insgesamt rund 13% der Ist-Steuererinnahmen des Jahres 2016 belaufen, wobei die Tendenz seit 2011 leicht rückläufig gewesen wäre.

Das Schaubild auf Seite 39 zeigt zudem die erhebliche Bedeutung der ermittelten Steuerabweichungskomponente.³⁾ Dieser Schätzfehler wäre in der Regel sogar deutlich stärker ins Gewicht gefallen als die Ex-ante-Konjunkturkomponente und hätte sich in einzelnen Jahren auf bis zu 10% der Ist-Steuererinnahmen belaufen. So kam es nach der Jahrtausendwende bis etwa zur Mitte des letzten Jahrzehnts regelmäßig zu erheblichen unerwarteten Steuerausfällen nach der Haushaltsaufstellung, während in den Folgejahren – mit Aus-

nahme des Jahres 2009 – die Entwicklung der Steuereinnahmen unterschätzt wurde.⁴⁾ Per saldo hätten über den hier dargestellten Zeitraum letztlich die positiven Überraschungen überwogen, sodass ein gewisses Gegengewicht zu den Ex-ante-Konjunkturkomponenten zu verzeichnen gewesen wäre. Tendenziell hätten sich in konjunkturellen Aufschwungsphasen (gemessen an einer positiven Veränderung des Konjunkturlages aus heutiger Sicht) eher positive und in Abschwungsphasen eher negative Überraschungen bei den Steuereinnahmen ergeben.

³ Die Schätzfehler können auf eine unerwartete gesamtwirtschaftliche Entwicklung zurückzuführen sein. Sie können aber auch andere Ursachen haben, wie etwa falsch eingeschätzte Wirkungen von Steuerrechtsänderungen, Änderungen im Abführungsmuster der gewinnabhängigen Steuern u. ä.

⁴ Zur Verzerrung von Steuerschätzfehlern in Deutschland vgl. u. a.: T. Büttner und B. Kauder (2015), Political biases despite external expert participation? An empirical analysis of tax revenue forecasts in Germany, *Public Choice* Vol. 164, Nos. 3–4, S. 287–307.

sichtigen solche Kompositionseffekte nicht.¹³⁾ Hinzu kommt, dass sich die Zusammenhänge zwischen einzelnen Steuereinnahmen und der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung mitunter als nicht stabil erweisen (die Steuerelastizität – die Aufkommensreaktion einer Steuer auf eine Veränderung der gesamtwirtschaftlichen Bezugsgröße – schwankt oder verschiebt sich im Zeitverlauf). Dies gilt insbesondere für die gewinnabhängigen Steuern und wird von den makrobasierten Verfahren nicht berücksichtigt.¹⁴⁾ Diese werten bei der Aufstellung des Haushaltsentwurfs sämtliche Steuereinnahmentwicklungen, die nicht durch die BIP-Entwicklung und die gewählten Elastizitäten als konjunkturell erklärt werden, als strukturell. Im Haushaltsvollzug erfassen die konkret gewählten Verfahren dann aber alle gegenüber dem Haushaltsentwurf eingetretenen, nicht durch Rechtsänderungen erklärten Steuerabweichungen als konjunkturell (siehe S. 39).

Die steuerglättenden Verfahren interpretieren dagegen jegliche Abweichungen vom ermittelten Trend oder dem durchschnittlichen Niveau der steuerlichen Einnahmen als konjunkturell, ohne auf gesamtwirtschaftliche Entwicklungen Bezug zu nehmen. Dabei können zumindest die Trendverfahren – bei entsprechender Ausgestaltung – die Einflüsse von Kompositionseffekten und etwaiger sonstiger konjunktureller Ausschläge bei den gewinnabhängigen Steuern

Steuerglättende Verfahren bereinigen auch um nichtkonjunkturelle Effekte

¹³ Die Bundesbank verwendet daher einen disaggregierten Ansatz zur Konjunkturbereinigung, der die Konjunkturkomponenten einzelner Budgetkategorien aus den Trendabweichungen der wichtigen makroökonomischen Bezugsgrößen ableitet, vgl.: Deutsche Bundesbank, Ein disaggregierter Ansatz zur Analyse der Staatsfinanzen: die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in Deutschland in den Jahren 2000 bis 2005, Monatsbericht, März 2006, S. 63 ff.; sowie für die Bedeutung unterschiedlicher Zusammensetzungen konjunktureller BIP-Schwankungen z. B.: Deutsche Bundesbank, Die Krise im Spiegel der deutschen Staatsfinanzen, Monatsbericht, Oktober 2010, S. 76 ff.

¹⁴ Vgl. z. B.: Deutsche Bundesbank (2010), a. a. O.

Ergebnisse verschiedener Konjunkturbereinigungsansätze für die vergangenen Jahre

Die unterschiedlichen Konjunkturbereinigungsverfahren ermitteln verschiedene konjunkturbedingte Defizite und Überschüsse. Das Schaubild auf Seite 42 zeigt, welche (simulierten) Steueraufkommen-Normalniveaus und Konjunkturkomponenten sich für die Ländergesamtheit für den Zeitraum 1999 bis 2016 ergeben hätten, wenn die beispielhaft ausgewählten Konjunkturbereinigungsansätze genutzt worden wären. Es werden Berechnungen anhand der kassenmäßigen steuerlichen Einnahmen für ein Steuertrendverfahren (in Anlehnung an die Vorgaben von Rheinland-Pfalz), ein Steuerniveauverfahren (in Anlehnung an die Vorgaben von Mecklenburg-Vorpommern) und ein makrobasiertes Verfahren (das zur Vereinfachung die Konjunkturkomponente mit einem HP-Filter ermittelt) vorgenommen.¹⁾ Im Ergebnis wird deutlich, dass die unterschiedlichen Verfahren in einigen Jahren stark voneinander abweichende Konjunkturkomponenten und dementsprechend unterschiedliche Normalniveaus der Steuereinnahmen ausgewiesen hätten. Auch bei den Vorzeichen und Wendepunkten der Konjunkturkomponenten zeigen sich deutliche Unterschiede.

Insgesamt ergibt sich beim makrobasierten Verfahren in kumulierter Betrachtung ein geringes Übergewicht von konjunkturbedingten Defiziten, während die anderen Verfahren Überschüsse errechnet hätten. Insbesondere am aktuellen Rand weist das makrobasierte Verfahren höhere Normalniveaus der Steuereinnahmen aus und fällt insofern im Hinblick auf die damit implizierte fiskalische Grundausrichtung weniger restriktiv aus als die steuerglättenden Verfahren. Ungeachtet dessen würden in den letzten Jahren allerdings auch beim makrobasierten Verfahren konjunkturbedingte

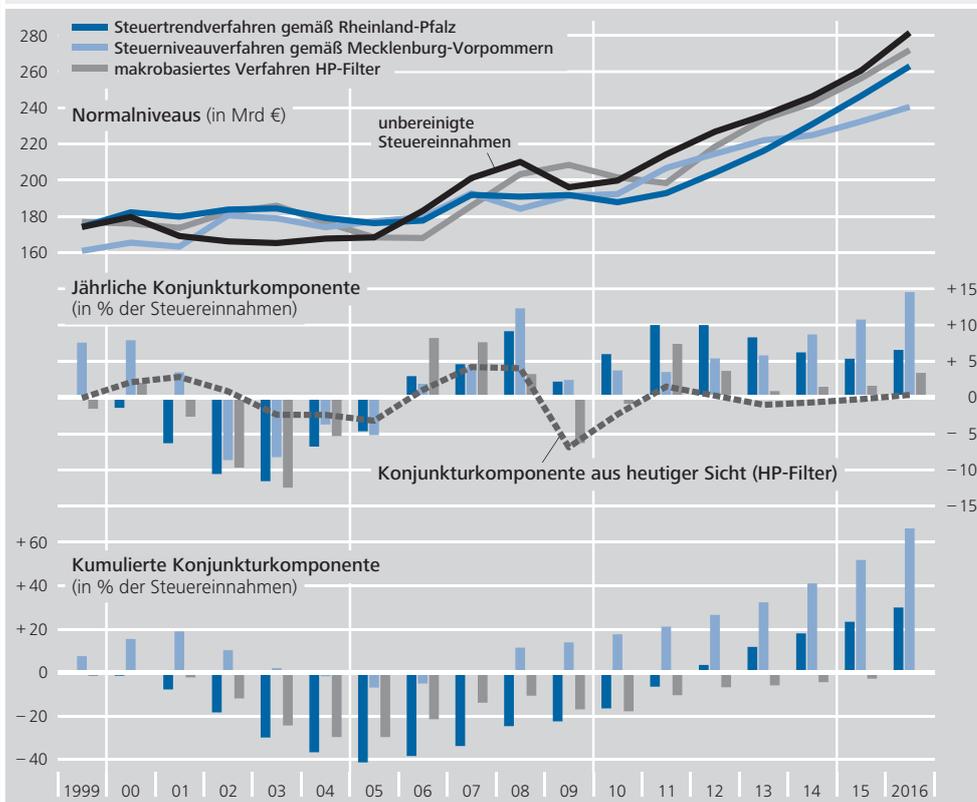
Überschüsse ermittelt.²⁾ Das makrobasierte Verfahren weist im beobachteten Zeitraum die höchste Volatilität der ermittelten Normalniveaus aus. Ein deutliches Übergewicht an konjunkturbedingten Überschüssen ergibt sich – wie zu erwarten – beim Steuerniveauverfahren (über den gesamten Zeitraum kumulierte positive Konjunkturkomponente von etwa 65% der Steuereinnahmen). Die mit dem Steuertrendverfahren ermittelten Konjunkturkomponenten weisen zumeist die absolut größten Ausschläge aus. Spiegelbildlich sind die Zuwachsraten der Normalniveaus am wenigsten volatil – und deren Anpassungen recht weitgehend durch Steuerrechtsänderungen getrieben.

Welche fiskalische Ausrichtung die einzelnen Verfahren konkret über den Konjunkturzyklus bewirkt hätten, lässt sich auch im Nachhinein insofern nur sehr eingeschränkt beurteilen, da die Regeln grundsätzlich nur Obergrenzen darstellen und insbesondere Sicherheitsabstände zu den Obergrenzen bei der Haushaltspolitik eine Rolle spielen könnten. Gerade bei den Steuerniveauverfahren ist vor dem Gewähren von Verschuldungsmöglichkeiten offenbar auch ein potenziell umfangreicher Rückgriff auf Rück-

¹ Es wird jeweils unterstellt, dass alle Länder das standardisierte Verfahren genutzt hätten. Konkret setzt sich das Einnahmenaggregat der Ländergesamtheit (ohne Gemeindesteuern der Stadtstaaten) zusammen aus Ländersteuern, dem Anteil der Länder an den Gemeinschaftssteuern, den Regionalisierungsmitteln für den öffentlichen Personennahverkehr, den Ausgleichszahlungen für die Kfz-Steuer und die Lkw-Maut sowie den allgemeinen (finanzkraftbezogenen) Bundesergänzungszuweisungen.

² Diese fallen allerdings spürbar geringer aus, wenn die Produktionslückenschätzungen der Bundesregierung basierend auf dem Produktionsfunktionsansatz der EU verwendet werden. Rechnerisch wird hierdurch bspw. ab 2011 im Vergleich zum HP-Filter eine um kumuliert etwa 8 Mrd € niedrigere Konjunkturkomponente ermittelt (etwa 3% der Steuereinnahmen in 2016).

Normalniveaus und Konjunkturkomponenten bei Haushaltsabschluss für die Ländergesamtheit³⁾



* Zur Abgrenzung der Steuereinnahmen wurden die kassenmäßigen Einnahmen der Ländergesamtheit (ohne Gemeindesteuern der Stadtstaaten) aus Steuern nach allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen berücksichtigt (für Konkretisierung siehe Fußnote 1). Zur Berechnung des Normalniveaus nach den Vorgaben von Rheinland-Pfalz (Startwert hier auf die Ist-Steuereinnahmen des Jahres 1999 gesetzt) und Mecklenburg-Vorpommern siehe Ausführungen auf S. 55 ff. Die Aufkommenswirkungen von Steuerrechtsänderungen wurden auf Basis steuerartspezifischer Anteile der Länder an den gesamtstaatlichen Aufkommenswirkungen der Steuerrechtsänderungen bestimmt. Beim makrobasierten Verfahren ergibt sich das Normalniveau aus den unbereinigten Steuereinnahmen abzüglich einer Konjunkturkomponente. Zur Herleitung der Konjunkturkomponente bei Haushaltsabschluss im makrobasierten Verfahren mit HP-Filter siehe Vorgehen auf S. 39. Zur Berechnung der „Konjunkturkomponente aus heutiger Sicht (HP-Filter)“ wird die aktuelle BIP-Schätzung der Bundesregierung (Stand: 25. Januar 2017) verwendet.

Deutsche Bundesbank

lagen vorgesehen, sodass auch eine prozyklische Politik resultieren könnte, wenn die diesbezügliche Manövriermasse diskretionär eingesetzt würde und sich Entnahmen dabei weniger am Konjunkturzyklus orientieren sollten.³⁾ Im Rahmen der Simulation zeigt sich für die Jahre 1999 bis 2016, dass sowohl makrobasierende als auch steuerglättende Verfahren insofern antizyklisch gewirkt hätten, als die Veränderungen der ermittelten Konjunkturkomponenten im Vorjahresvergleich tendenziell im Einklang mit der Veränderung der Konjunkturlage aus heutiger Sicht standen.⁴⁾ Dies hätte sich beim makrobasierten Verfahren – nicht zu-

letzt aufgrund der Schätzfehlerkomponente – am stärksten ausgeprägt dargestellt (vgl. hierzu Ausführungen auf S. 39).

³ Dabei besteht die Gefahr, dass in Echtzeit die Konjunkturlage verzerrt wahrgenommen wird.

⁴ Als antizyklisch wird hier angesehen, wenn ein Rückgang des Auslastungsgrades (konjunktureller Abschwung) mit einem Absinken der Konjunkturkomponente einhergeht.

(implizit) mit herausfiltern.¹⁵⁾ Sie lösen sich aber grundsätzlich von der Zielsetzung der Schuldenbremse, die Konjunkturreffekte im Budget (automatische Stabilisatoren der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) zu identifizieren, da ohne weitere Vorkehrungen sämtliche – auch nicht-konjunkturelle – Schwankungen als konjunkturell klassifiziert werden. Dann werden beispielsweise eine größere Steuerrückerstattung infolge von Gerichtsurteilen oder – bei Einrechnen des kommunalen Finanzausgleichs – Spitzabrechnungen für zurückliegende Jahre als konjunkturelle Phänomene behandelt. Dies stellt eine sehr weite Interpretation dar.

Konjunkturelle Einflüsse und gesamtwirtschaftliche Stabilisierungswirkung des Budgets

Durch die Berücksichtigung der Konjunktur sollen konjunkturelle Einflüsse auf die Budgets aus der Begrenzung durch die Haushaltsregeln symmetrisch ausgenommen werden. Im Abschwung fallen die Steuereinnahmen schwächer aus, und daraus – gemäß dem Bereinigungsverfahren – resultierende konjunkturbedingte Defizite werden zugelassen. In Phasen konjunktureller Überauslastung müssen dann – nicht zuletzt zur Eindämmung der Schulden – Überschüsse im Umfang der entsprechend stärkeren Steuereinnahmen erreicht werden. Hierdurch wird eine stetigere Haushaltspolitik ermöglicht, da identifizierte automatische konjunkturelle Schwankungen nicht durch diskretionäre Maßnahmen (wie etwa eine Ausgaben-senkung) kompensiert werden müssen. So können die Staatsfinanzen im Rahmen der Regeln stabilisierend auf die Konjunkturentwicklung wirken.

Stabilisierungswirkungen bei allen Verfahren, aber ergänzende Vorsorge ratsam

Aus welchem Bereinigungsverfahren sich eine stärker antizyklische Wirkung auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung ergibt, ist nicht eindeutig zu beantworten. Dies hängt neben der konkreten Ausgestaltung der einzelnen Verfahren auch von den jeweiligen Ursachen der Steuerschwankungen, der Struktur der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und nicht zuletzt von etwaigen unerwarteten Entwicklungen ab. Eine simulierte rückwirkende Anwendung verschiedener Verfahren für die Jahre 1999 bis 2016 ergibt, dass in diesem Zeitraum beispiel-

haft untersuchte makrobasierte wie auch Steuer-trend- und Steuerniveauverfahren tendenziell antizyklisch gewirkt hätten. So hätten sich aus heutiger Sicht die konjunkturbedingten Defizite, die (in Echtzeit) im Rahmen der Verfahren festgestellt wurden, zumeist gegenläufig zur Konjunkturlage verändert (vgl. Erläuterungen auf S. 41 f.). Dieser Zusammenhang stellte sich in diesem Zeitraum (nicht zuletzt in den konjunkturellen Abschwungphasen) beim makrobasierten Verfahren am stärksten ausgeprägt dar, was insbesondere auf die Berücksichtigung von Steuerüberraschungen im Vollzug zurückzuführen war. Gerade für ein reibungsarmes Verarbeiten von wiederholt beobachteten größeren Überraschungen bieten Sicherheitsabstände zu den Neuverschuldungsobergrenzen darüber hinaus wertvolle Spielräume für Anpassungen. Die diskretionäre Nutzung solcher oder anderer Spielräume, wie etwa Rücklagen, könnte aber bei allen Verfahren auch in einer prozyklischen diskretionären Politik resultieren, wenn sie sich nicht an konjunkturellen Gegebenheiten orientiert.

Absicherung der Symmetrie

Ein zentrales Ziel der Schuldenbremse ist es, einen weiteren dauerhaften Schuldenaufbau zu verhindern. Um dies sicherzustellen, müssen die aus den Konjunkturvereinigerungsverfahren abgeleiteten konjunkturellen Budgeteinflüsse über die Zeit symmetrisch ausfallen. Es sollte also über eine lange Frist kein deutliches Übergewicht konjunktureller Einnamenschwächen ermittelt werden (können). Andernfalls wäre ein systematischer Schuldenanstieg durch überhöht ausgewiesene Konjunkturlasten möglich.

Symmetrie soll dauerhaften Schuldenanstieg verhindern

Bei den makrobasierten Verfahren kann es zu asymmetrischen Konjunkturkomponenten kommen, wenn die im Haushaltsentwurf verwen-

Symmetrierisiken sowohl bei makrobasierten als auch ...

¹⁵ Die steuerglättenden Verfahren unterscheiden sich allerdings erheblich hinsichtlich der hierfür besonders bedeutsamen ausreichend langen Stützzeiträume (Länge der Zeitreihe, aus der das Normalniveau berechnet und ggf. fortgeschrieben wird).

dete Schätzung für die Produktionslücke oder die für den Haushaltsplan und das Ergebnis als konjunkturell eingestuft Revisionen der Steuerprognosen tendenziell in eine Richtung verzerrt sind.¹⁶⁾ Hier wären Vorkehrungen zu treffen, um einem potenziellen „Aufschaukeln“ der Verschuldung entgegenzuwirken. So ist es zu begrüßen, dass Schleswig-Holstein und Hessen – anders als der Bund¹⁷⁾ – die bei Haushaltsabschluss ermittelten konjunkturbedingten Defizite und Überschüsse auf einem Konjunkturausgleichskonto dokumentieren. Dies erhöht die Transparenz hinsichtlich der Wahrung der verfassungsmäßig vorgegebenen Symmetrie. Eine Begrenzung der kumulierten Konjunkturkomponenten oder eine Verpflichtung zum Abbau von als konjunkturbedingt klassifizierter übermäßiger Verschuldung sind allerdings auch hier nicht konkret vorgegeben.

... bei Steuer-
trendverfahren

Bei den Steuertrendverfahren kann es insbesondere dann zu einem unbeabsichtigten Schuldenaufbau kommen, wenn sich die errechneten Normalniveaus nur langsam an einen sich abschwächenden Einnahmentrend anpassen. Durch den bevorstehenden demografischen Wandel dürfte sich das Trendwachstum tendenziell abschwächen, was bei einer Fortschreibung der Steueraufkommensentwicklung ausschließlich unter Verwendung früherer Jahre ein Überschätzungsrisiko beinhaltet.¹⁸⁾ Im umgekehrten Fall ergeben sich bei einer Beschleunigung des Wachstumstrends überwiegend positive Konjunkturkomponenten (die die Verschuldungsmöglichkeiten eingrenzen). Eine schnellere Anpassung an Trendveränderungen wäre möglich, wenn der Stützzeitraum zur Berechnung des Normalniveaus auch Prognosen umfassen würde. Die Kehrseite hiervon ist allerdings, dass das ermittelte Normalniveau im Zuge von Prognoserevisionen stärkeren Schwankungen unterliegen dürfte, was wiederum eine sprunghaftere Haushaltspolitik zur Folge hätte. Insgesamt ist bei den Steuertrendverfahren für eine wirkungsvolle Schuldenbegrenzung eine nicht zu langsame Anpassung an einen flacheren Trend wichtig. Bei Verfahren, die weit in der Vergangenheit liegende Einnahmenentwicklungen ein-

beziehen und keine Vorkehrung für tendenziell rückläufige Trendwachstumsraten vorsehen (wie bspw. in Baden-Württemberg), erscheint dies weniger gewährleistet. Grundsätzlich ist bei den mit einem Startwert versehenen Steuertrendverfahren darauf zu achten, dass die Startwerte nicht zu hoch festgelegt worden sind, um eine länger anhaltende Überschätzung des strukturellen Einnahmenniveaus zu vermeiden (siehe auch Ausführungen auf S. 46 f.).

Ähnlich wie bei den makrobasierten Verfahren ist daher auch bei Steuertrendverfahren eine Kontrolle und bedarfsweise Korrektur von persistenten Schulden erforderlich, die sich aus negativ verzerrten Konjunkturkomponenten ergeben. Um Symmetrierisiken zu begegnen, werden in Rheinland-Pfalz Zu- oder Abschläge gegenüber den regulären Fortschreibungsraten für das Normalniveau der steuerlichen Einnahmen gemacht, die von den bisher aufgelaufe-

*Symmetrie-
absicherung
auch bei Steuer-
trendverfahren
geboten*

16 Die Prognosefehler bei den Steuereinnahmen hängen dabei nicht zuletzt von den Makroschätzungen ab. Eine systematische Verzerrung wurde bei den offiziellen Steuerschätzungen vergangener Jahre nicht gefunden, vgl. u. a.: T. Büttner und B. Kauder (2015), Political biases despite external expert participation? An empirical analysis of tax revenue forecasts in Germany, *Public Choice* Vol. 164, Nos. 3–4, S. 287–307. Die Symmetrie der Produktionslücken im EU-Verfahren ist hingegen aufgrund teilweise fehlender Restriktionen im Schätzmodell nicht zwangsläufig gewährleistet. Empirische Untersuchungen zeigen außerdem, dass Echtzeitschätzungen der Produktionslücken mit dem EU-Verfahren zu einem negativen Bias tendieren, also überwiegend konjunkturelle Haushaltsbelastungen implizieren (vgl.: G. Kempkes (2014), Cyclical Adjustment in Fiscal Rules: Some Evidence on Real-Time Bias for EU-15 Countries, *FinanzArchiv/Public Finance Analysis* 70, Nr. 2, S. 278–315). Ein Hodrick-Prescott (HP)-Filter bietet eine einfache Alternative zur Schätzung der Produktionslücken und liefert für die jeweils zugrunde gelegte Zeitreihe symmetrische Trendabweichungen. Verzerrungen in Echtzeit treten hier im Wesentlichen nur durch entsprechend verzerrte Revisionen von Daten und Projektionen sowie bei verzerrten Fortschreibungen zur Abmilderung der sog. Endpunktproblematik auf (vgl.: M. Mohr (2001), Ein disaggregierter Ansatz zur Berechnung konjunkturbereinigter Budgetsalden für Deutschland: Methoden und Ergebnisse, *Diskussionspapier der Deutschen Bundesbank*, Nr. 13/01, S. 18 ff.).

17 Auf dem Kontrollkonto des Bundes werden allein die Abweichungen der strukturellen Neuverschuldung von ihrer Obergrenze im Haushaltsvollzug aufgezeichnet. Die angeordneten Konjunkturkomponenten werden nicht protokolliert.

18 Auch die Mehreinnahmen durch die Einkommensteuerprogression dürfen nicht ohne Weiteres in die Zukunft fortgeschrieben werden. Um eine stetige Finanzpolitik abzusichern, erscheint eine Vorsorge für nachholende Korrekturen am Steuertarif naheliegend.

Zur Wirkung von abnehmenden Einnahmentrends und der Festlegung der Startwerte bei Steuertrendverfahren

Im Folgenden werden ausgewählte Eigenschaften von Steuertrendverfahren, das heißt von Verfahren, die das ermittelte Normalniveau der Steuereinnahmen des Vorjahres mit einer trendmäßigen Wachstumsrate fortschreiben, anhand von stilisierten Modellrechnungen veranschaulicht. In einem Basisszenario wird dabei zunächst ein stabiles jährliches Trendwachstum der Steuereinnahmen von 3% unterstellt.¹⁾ Es wird dann um dieses „echte Normalniveau“ beispielhaft ein symmetrischer Konjunkturzyklus über insgesamt zehn Perioden (fünf Perioden Auf- und fünf Perioden Abschwung) mit konjunkturellen Auf- und Abschwüngen von bis zu 5% der Steuereinnahmen modelliert, wobei hier mit einem Abschwung gestartet wird. Es wird unterstellt, dass sich die Steuereinnahmen synchron zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung verhalten.

Wirkung eines sich verändernden Einnahmentrends

Das unten stehende Schaubild zeigt, dass Steuertrendverfahren aus der modellierten

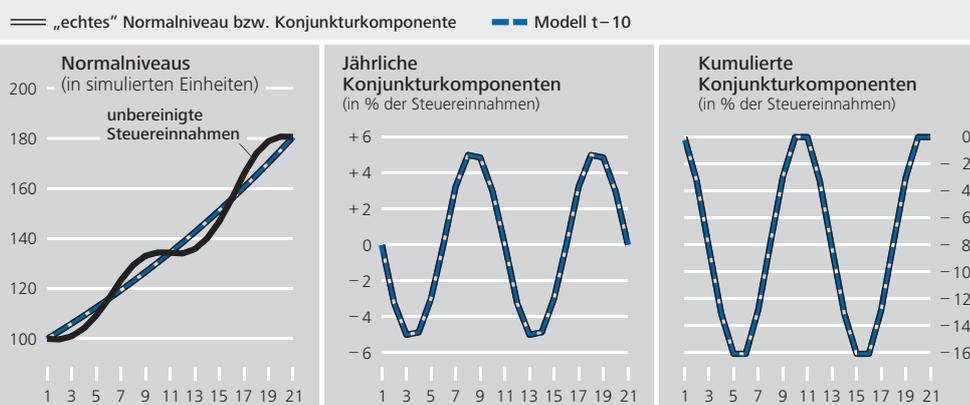
Konjunktur das „echte“ Normalniveau der Steuereinnahmen herausrechnen, wenn bei einem konstanten Trendwachstum der Stützzeitraum zur Berechnung des Normalniveaus der Länge des Konjunkturzyklus entspricht.²⁾ Umfasst der Berechnungszeitraum allerdings nicht einen vollen Konjunkturzyklus, ergibt sich – besonders bei kürzeren Stützzeiträumen – ein volatileres Normalniveau.³⁾ Die ermittelten konjunkturellen Defizite oder Überschüsse und deren Veränderung können sich vom „echten“ Konjunkturzyklus abkoppeln, und insofern kann auch die implizierte fiskalische Grundausrichtung pro- oder antizyklischer ausfallen.

1 Eine solche (nominale) Zuwachsrate entspricht in etwa den Annahmen des Tragfähigkeitsberichts der Bundesregierung für den Zeitraum 2020 bis 2030. Dort wird im Basisszenario von einem durchschnittlichen jährlichen realen BIP-Wachstum von etwa 1% und einem Preisanstieg von knapp 2% ausgegangen. Vgl.: Bundesministerium der Finanzen (2015), Vierter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, S. 7 ff.

2 Dies gilt allerdings nur, wenn sich die zyklische Komponente – wie in den Simulationen angenommen – in einem konstanten Verhältnis zu den Steuereinnahmen entwickelt.

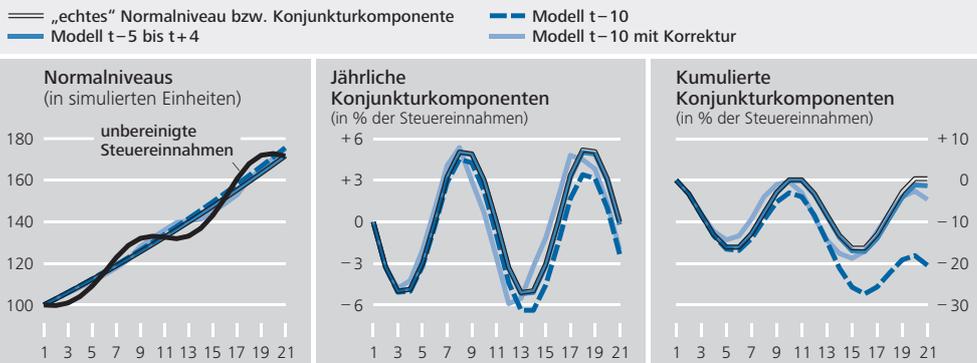
3 Ob dabei das „echte“ Normalniveau tendenziell über- oder unterschätzt wird, ist hier abhängig vom anfänglich gewählten Startwert im Zyklus (siehe hierzu Ausführungen im nächsten Abschnitt).

Stuertrendverfahren bei konstantem Trendwachstum der Steuereinnahmen¹⁾



* Entwicklung der Steuereinnahmen gemäß Basisszenario. Für die Berechnung des Normalniveaus im „Modell t-10“ wird der anfängliche Startwert auf die Höhe der Steuereinnahmen in Periode 1 festgelegt. Für die Folgejahre wird der Vorjahreswert jeweils mit dem geometrischen Mittel des Wachstums der Steuereinnahmen der vorangegangenen zehn Jahre fortgeschrieben.

Steuertrendverfahren bei abnehmendem Trendwachstum der Steuereinnahmen³⁾



* Im Vergleich zum Basisszenario sinkt die Trendwachstumsrate der Steuereinnahmen von anfänglich 3,0% (Periode 1) sukzessive auf 2,5% (Periode 21). Zur Berechnung des Normalniveaus im „Modell t-10“ siehe vorherige Abbildung. Im „Modell t-5 bis t+4“ werden bei der Herleitung des Normalniveaus neben Werten aus der Vergangenheit (t-5) auch Prognosewerte (t+4) einbezogen mit der Annahme, dass diese auch eintreten. Bei der Berechnung des Normalniveaus „Modell t-10 mit Korrektur“ wurde ein Korrekturmechanismus zur Gewährleistung der Symmetrie der Konjunkturkomponenten entsprechend den Regelungen von Rheinland-Pfalz modelliert.

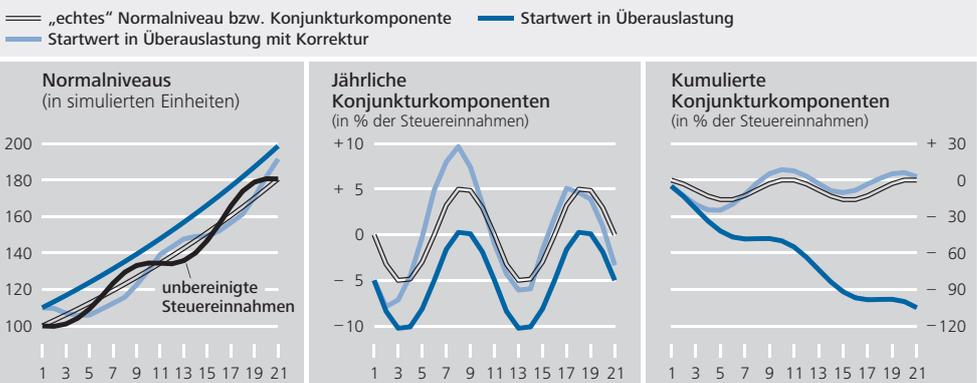
Deutsche Bundesbank

Es kann dann zu persistenteren Über- oder Unterschätzungen des Normalniveaus der Steuereinnahmen kommen, wenn sich das Trendwachstum für längere Zeit verlangsamt oder beschleunigt. Wenn geringere Trendzuwächse bei den Steuereinnahmen sich nur langsam in einer Anpassung des ermittelten Normalniveaus niederschlagen, werden niedrigere Steuerzuwächse im Übergang als konjunkturell interpretiert. Daraus abgeleitete konjunkturelle Defizite können zu einem spürbaren Anstieg der Verschuldung führen. Das oben stehende Schaubild illustriert, wie ein sukzessiver Rückgang in

der Trendwachstumsrate der Einnahmen in einem Anstieg der kumulierten negativen Konjunkturkomponenten und damit der Verschuldung mündet.⁴⁾ Dabei passt sich das ermittelte Normalniveau schneller an, wenn der Stützzeitraum auch Prognosewerte umfasst und damit ein absehbar nied-

4 Dabei wird über den hier dargestellten Zeitraum ein sukzessiv sinkendes Trendwachstum von anfänglich 3,0% auf 2,5% unterstellt. Dieser Rückgang entspricht in etwa den Annahmen des Tragfähigkeitsberichts der Bundesregierung, in dem ab 2030 bis 2060 ein demografiebedingt um etwa 0,5 Prozentpunkte niedrigeres durchschnittliches reales BIP-Wachstum erwartet wird.

Bedeutung des Startwertes bei Steuertrendverfahren³⁾



* Entwicklung der Steuereinnahmen gemäß Basisszenario. Bei der Berechnung der Normalniveaus wird der gewählte Startwert jeweils mit dem geometrischen Mittel der Steuereinnahmen der vorangegangenen zehn Jahre fortgeschrieben. Bei der Herleitung des Normalniveaus „Startwert in Überauslastung mit Korrektur“ wurde ein Korrekturmechanismus zur Gewährleistung der Symmetrie der Konjunkturkomponenten entsprechend den Regelungen von Rheinland-Pfalz modelliert.

Deutsche Bundesbank

rigerer Wachstumstrend frühzeitiger berücksichtigt wird. Hierdurch kann es dann allerdings potenziell zu einer stärkeren Volatilität der ermittelten Normalniveaus kommen, da revisionsanfälliger (potenziell fehlerhafte) Prognosewerte einbezogen werden. Das Auflaufen umfangreicher einseitig verzerrter Konjunkturkomponenten (etwa durch eine trendmäßige Wachstumsabschwächung) kann durch einen Korrekturmechanismus vermieden werden, der bei sich aufbauender Verschuldung Abschläge von den Normalniveaus bewirkt und derzeit nur in Rheinland-Pfalz vorgesehen ist.

Verzerrungen bei Festlegung des Startwertes

Basiert ein Steuertrendverfahren auf einem Startwert, kann dies zu einer Verzerrung der Normalniveauschätzung führen. Zur Verdeutlichung wurde im Schaubild auf Seite 46

unten der Startwert in einer – nicht erkannten – Phase konjunktureller Überauslastung festgelegt (vor dem abgebildeten Zeitraum).⁵⁾ Es zeigt sich, dass im Zeitverlauf eine stetig zunehmende konjunkturelle Verschuldung erlaubt wird. Die Startwertproblematik kann mit Blick auf sich kumulierende größere Konjunkturkomponenten abgemildert werden, wenn ein diesbezüglicher Korrekturmechanismus installiert wird (derzeit nur in Rheinland-Pfalz).

⁵⁾ Auch ein Startwert in Normauslastung kann zu einer tendenziellen Überschätzung des Normalniveaus führen, wenn sich die Konjunktur bei der Festlegung des Startwertes im Aufschwung befindet und der Stützzeitraum zur Berechnung der Fortschreibungsrate nicht den gesamten Konjunkturzyklus umfasst.

nen sowie den zuletzt veranschlagten Konjunkturkomponenten abhängen.¹⁹⁾ In Baden-Württemberg und Hamburg fehlt eine solche Absicherung.

*Bei Steuer-
niveauperfahren
Übergewicht
an positiven
Konjunktur-
komponenten
angelegt*

In den bereits konkretisierten Verfahren, die nicht an Trends, sondern an Durchschnitten der vergangenen Einnahmenniveaus ansetzen (Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen), scheint eine ergänzende formale Absicherung gegen den systematischen Aufbau konjunkturbedingter Verschuldung aus derzeitiger Sicht weniger dringlich: Unter der Annahme eines anhaltenden Wirtschaftswachstums und eines adäquaten Umgangs mit Steuerrechtsänderungen sind in diesen Verfahren – trotz der im bundesweiten Vergleich deutlich schwächeren Bevölkerungsentwicklung in diesen Ländern – überwiegend positive Konjunkturkomponenten (und damit nur selten Kreditaufnahmemöglichkeiten) angelegt.

Stetige Finanzpolitik bei verlässlicher Schuldenbegrenzung

Für eine stetige Haushaltspolitik bei strikten Neuverschuldungsgrenzen stellt es eine besondere Herausforderung dar, wenn bei Ausschöpfung der Obergrenze eine unerwartete, nicht der Konjunktur zugerechnete Einnamenschwäche auftritt. Bei makrobasierten Verfahren dürften unerwartete Ausschläge der Steuereinnahmen bei Aufstellung des nächsten Haushaltsentwurfs regelmäßig nur teilweise als konjunkturbedingt erfasst werden. So dürfte eine Abwärtsrevision des erwarteten BIP-Wachstums teilweise als strukturell interpretiert werden, und auch andere – in den Verfahren nicht auf die Konjunkturentwicklung zurückgeführte – Faktoren können zu unerwarteten Steuerentwicklungen führen. Die Haushaltspolitik müsste dann relativ kurzfristig und gegebenenfalls pro-

*Bei makro-
basierten
Verfahren
deutlichere
Schwankungen
der konjunktur-
bereinigten
Einnahmen, ...*

¹⁹⁾ Für eine detaillierte Verfahrensbeschreibung siehe S. 57.

zyklisch gegensteuern.²⁰⁾ Zwar werden in den derzeit konkretisierten makrobasierten Verfahren Abweichungen von den im Entwurf veranschlagten Steuereinnahmen (die nicht auf Rechtsänderungen zurückgeführt werden) während der weiteren Haushaltsberatungen und im Haushaltsvollzug als konjunkturell klassifiziert und führen somit nicht zu kurzfristigen Anpassungsnotwendigkeiten. Bei der Aufstellung des nächsten Haushalts gilt dies so aber nicht mehr. So zeigt sich etwa für die Jahre 2001 bis 2004, dass recht umfangreiche negative Steuerschätzfehler in den Folgejahren nicht durch eine ungünstige Konjunkturlage „entschuldigt“ wurden (vgl. dazu S. 39). In der ersten Hälfte des letzten Jahrzehnts wären mithin bei fehlenden Sicherheitsabständen in konjunkturellen Abschwungphasen erhebliche Konsolidierungsmaßnahmen gegenüber den vormaligen mittelfristigen Finanzplanungen erforderlich gewesen.²¹⁾

... daher Sicherheitsabstände empfehlenswert

Bei den makrobasierten Verfahren erscheint es daher ratsam, in der Regel einen größeren Sicherheitsabstand zur Neuverschuldungsobergrenze einzuplanen, um abrupte Korrekturanforderungen bei unerwartet ungünstigen Entwicklungen zu vermeiden.²²⁾ Solche Sicherheitsabstände erlauben es auch, Schwankungen bei den gewinnabhängigen Steuern, trotz etwaiger Unterschätzung der konjunkturellen Effekte, auf die Haushalte durchschlagen zu lassen.²³⁾ Außerdem würden Sicherheitsabstände ein Gegengewicht bieten, wenn die Echtzeitschätzungen der Produktionslücken wie in der Vergangenheit verzerrt bleiben.

Steuertrendverfahren mit „glatteren“ Verläufen, aber Vorkehrungen nötig, um übermäßige Schulden zu vermeiden

Die steuerglättenden Verfahren, die einen Einnahmentrend anhand eines längeren Stützzeitraums aus der Vergangenheit und unter Berücksichtigung des grundsätzlich angelegten Trendwachstums bestimmen (Steuertrendverfahren: Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Hamburg), stellen im Vergleich zu den makrobasierten Verfahren grundsätzlich glattere Verläufe der einplanbaren strukturellen Einnahmen sicher. Die für eine Verstetigung der Finanzpolitik notwendigen Sicherheitsabstände in den

Planungen können insoweit geringer ausfallen. Allerdings erfordert die Gewährleistung der Symmetrie bei diesen Verfahren einen Trendanpassungsmechanismus, der dem tendenziell entgegenwirken könnte.

Bei den steuerglättenden Verfahren, die auf die durchschnittlichen Aufkommensniveaus der Vorjahre abstellen (Steuerniveauverfahren: Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Thüringen), dürften aus heutiger Sicht künftig überwiegend positive Konjunktüreinflüsse ermittelt werden. Diese Verfahren erlauben letztlich einen konjunkturbedingten Schuldenanstieg nur in Ausnahmefällen, gewähren aber grundsätzlich Ausgabenspielräume, solange keine konjunkturbedingte Neuverschuldung erfolgt. So ist davon auszugehen, dass die Steuereinnahmen mittelfristig mehr oder weniger parallel zum wohl auch künftig wachsenden nominalen BIP steigen²⁴⁾ und damit über dem Durchschnitt der vergangenen Jahre liegen. Die Unterschätzung der strukturellen Einnahmentwicklung wird durch die mit drei bis fünf Jahren relativ kurzen Stützzeiträume für das hier maßgebliche Normalniveau zwar begrenzt. Im Ergebnis ermöglichen die gewählten Steuerniveauverfahren aber wohl nur in einer äußerst ungünstigen Konjunkturlage eine Kreditaufnahme. Würde sich strikt am ermittelten Nor-

Steuerniveauverfahren verhindern unbeabsichtigte Verschuldung, können aber erratische Finanzpolitik begünstigen

20 Da die Steuergesetzgebungsautonomie einzelner Länder sehr begrenzt ist, müsste dies primär über die Ausgabenseite erfolgen. Vgl.: Deutsche Bundesbank, Zur Einführung von Steuerzu- und -abschlägen der Länder, Monatsbericht, September 2014, S. 46 ff. Die tatsächliche kurzfristige Anpassungsmöglichkeit erscheint damit insgesamt weiterhin relativ eingeschränkt.

21 Im Jahr 2009 kam es ebenfalls zu umfangreichen überraschenden Mindereinnahmen, allerdings schloss sich ein zügiger konjunktureller Aufschwung an. Für die beschlossenen antizyklischen Maßnahmen wäre wohl ein Rückgriff auf die in der Schuldenbremse verankerte Ausnahmeklausel möglich gewesen.

22 Vgl.: J. Kremer und D. Stegarescu (2009), Neue Schuldenregel: Sicherheitsabstand für eine stetige Finanzpolitik, Wirtschaftsdienst 89(9), S. 630–636.

23 Die Unterschätzung aufgrund von Modellierungsfehlern ist grundsätzlich von Prognosefehlern zu unterscheiden, wobei aber ein gewisser Zusammenhang besteht (vgl.: R. Morris et al. (2009), Explaining government revenue windfalls and shortfalls: an analysis for selected EU countries, ECB working paper Nr. 1114, S. 23–24).

24 Die Zuwächse dürften wohl auch nicht durch eine etwaige rückläufige Entwicklung der Landesbevölkerung kompensiert werden.

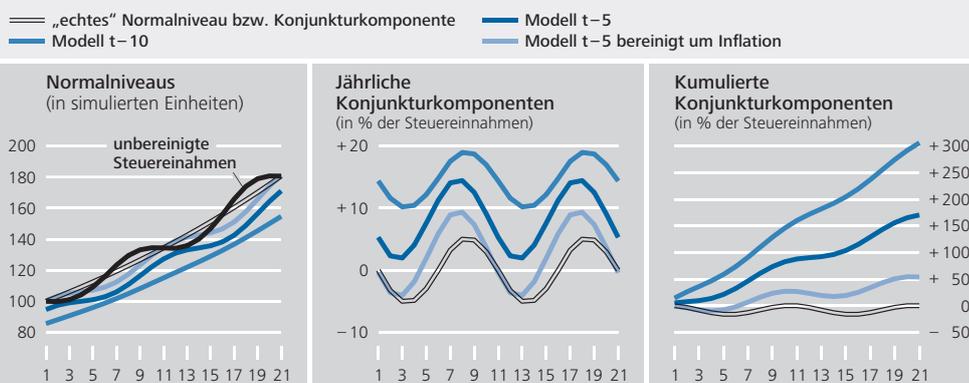
Steuerniveauverfahren mit Tendenz zum Ausweis positiver Konjunkturlinien

Im unten stehenden Schaubild wird das Glättungsverhalten von Steuerniveauverfahren vereinfacht dargestellt (Verfahren, die das Normalniveau als Durchschnitt der Steuerergebnisse aus Vorjahren ermitteln). Es zeigt sich, dass bei einem positiven Wachstumstrend die hiermit ermittelten Normalniveaus der Steuereinnahmen fast durchweg unter den modellierten „echten Normalniveaus“ liegen (zur Entwicklung der simulierten Steuereinnahmen siehe Ausführungen auf S. 45). Im Durchschnitt gleichen sich damit die ermittelten Konjunkturlinien nicht aus, sondern es werden überwiegend positive Konjunkturkomponenten ausgewiesen. Dabei wird (bei einem positivem Wachstumstrend) das „echte Normalniveau“ tendenziell umso stärker unterschritten, je mehr Datenpunkte aus der Vergangenheit bei der Berechnung des Normalwerts berücksichtigt werden. Kürzere Stützzeiträume für die Berechnung können allerdings andererseits dazu führen, dass bei ausgeprägten konjunkturellen Schwankungen volatilere Normalniveaus ermittelt werden. Abgemildert wird die Unterschätzung des Normalniveaus, wenn, wie im Verfahren

von Mecklenburg-Vorpommern, Inflationsinflüsse berücksichtigt werden und damit eine Unterschätzung nur noch aufgrund eines realen Trendzuwachses erfolgt.

Sofern bei den Steuerniveauverfahren keine entsprechenden Überschüsse angestrebt werden, sind Rücklagen erforderlich, um bei einer schwächeren Steueraufkommensentwicklung eine stetige Finanzpolitik zu gewährleisten. Reichen die Rücklagen nicht aus, ist dann ein zyklisches Atmen der Haushalte nicht mehr möglich.

Glättungsverhalten der Steuerniveauverfahren^{*)}



* Entwicklung der Steuereinnahmen gemäß Basisszenario (siehe S. 45). Das Normalniveau der Steuereinnahmen „Modell t-5“ und „Modell t-10“ entspricht dem Durchschnitt der Einnahmen vorangegangener Perioden (von t-1 bis t-5 sowie von t-1 bis t-10). Bei der Normalwertberechnung „Modell t-5 bereinigt um Inflation“ wurden die Einnahmenniveaus der vorangegangenen fünf Jahre vor der Mittelwertberechnung jeweils um eine Inflationskomponente von 2% erhöht.
 Deutsche Bundesbank

malniveau orientiert, würde das Budget systematisch mit einem Übergewicht in der Überschussposition „atmen“. ²⁵⁾ In der Praxis sollten aber wohl zur Abfederung von Aufkommensschwankungen vorrangig auch aus konjunkturellen Überschüssen gebildete Rücklagen eingesetzt werden. Insgesamt ermöglichen solche Rücklagen bei der Haushaltsplanung und -bewirtschaftung zwar in der Tat größere Flexibilität. Die konjunkturellen Gegebenheiten beeinflussen damit jedoch nicht mehr automatisch den zulässigen Finanzierungssaldo. Eine prozyklische Ausrichtung der Haushalte würde dann ausgelöst, wenn der Rücklagenbestand nicht ausreicht, um konjunkturbedingte Schwankungen auszugleichen und eine Nettokreditaufnahme nicht möglich ist, weil das Verfahren keinen entsprechenden negativen Konjunkturinfluss anzeigt. Diese Gefahr besteht besonders, wenn die Rücklagen, die zur Abfederung von Aufkommensschwächen vorgesehen sind, nicht ausreichend bemessen oder für die Umsetzung anderweitiger Ausgabenwünsche eingesetzt wurden. ²⁶⁾

Beziehung zu den EU-Regeln

Die einzelnen Länder haben sehr unterschiedliche Ansätze zur Umsetzung der Schuldenbremse gewählt. Damit ergeben sich für die Haushaltskoordinierung und -überwachung sowohl mit Blick auf die nationalen als auch die europäischen Fiskalregeln besondere Herausforderungen. So zielen die europäischen Vorgaben auf strukturelle gesamtstaatliche Defizite ab, die auf Basis des Konjunkturbereinigungsverfahrens der EU ermittelt werden. Insofern hätte die einheitliche Anwendung dieses Ansatzes (wie beim Bund) in allen Ländern den Vorteil, dass drohende Konflikte mit den europäischen Vorgaben besser zu identifizieren wären. Die länderspezifischen Vorgaben können insbesondere dann deutlich lockerer ausfallen als die EU-Regeln, wenn hier größere, nicht im Zusammenhang mit konjunkturellen BIP-Schwankungen stehende Einnahmenschwankungen als konjunkturrell gewertet werden. ²⁷⁾

Besondere Herausforderung für gesamtstaatliche Haushaltsüberwachung durch Verfahrensvielfalt

Transparenz und Gestaltungsfestigkeit

Sowohl die makrobasieren als auch die steuerglättenden Verfahren sind durchaus komplex. Dabei drohen sie dann auf Kosten der Schuldenbegrenzung gestaltungsanfällig zu werden, wenn die Schätzergebnisse erheblich von diskretionär gewählten Ausgestaltungen abhängen und daher leicht veränderbar sind. Dies kann die Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Stabilität des Bereinigungsverfahrens und der jeweiligen Schätzungen beeinträchtigen. ²⁸⁾ Insbesondere bei Verfahren ohne Kontrollmechanismen besteht dann die Gefahr, dass regelmäßig Gestaltungsspielräume genutzt werden, um Defizite als konjunkturbedingt zu klassifizieren und damit kurzfristige Finanzierungsspielräume zu schaffen. Letzteres gilt weniger für die makrobasieren Verfahren in Hessen und Schleswig-Holstein, deren Ergebnisse im Wesentlichen von Schätzungen der Bundesregierung im Rahmen des EU-Verfahrens abhängen.

Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Gestaltungsfestigkeit ...

Robuste Schätzverfahren, die ohne Ad-hoc-Anpassungen etwa an der Methode oder den

²⁵ Eine Verschuldung ist mitunter sogar erst dann gestattet, wenn das niedrige Normalniveau noch einmal um 3%, wie z. B. in Mecklenburg-Vorpommern oder Sachsen, unterschritten wird. Bei einer Ausrichtung der Haushaltspolitik an diesem Schwellenwert wird der Haushaltsspielraum noch weiter eingeschränkt.

²⁶ So ist im Verfahren von Mecklenburg-Vorpommern nur ein Teil der Rücklagen des neuen Sondervermögens alleine für konjunkturbedingte Einnahmenschwankungen vorgesehen. Für Details des Verfahrens vgl. Ausführungen auf S. 57.

²⁷ Ein Konflikt kann auch dann entstehen, wenn zur Einhaltung der nationalen Budgetgrenze auf in Vorjahren gebildete umfangreiche Rücklagen zurückgegriffen wird, da die EU-Regeln auf das davon unbeeinflusste Defizit abstellen. Vgl. für einen ähnlichen Fall im Zusammenhang mit der Ende 2015 eingerichteten Flüchtlingsrücklage des Bundes: Deutsche Bundesbank, Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, Februar 2016, S. 68 f.

²⁸ Das EU-Verfahren ist diesbezüglich unbefriedigend; vgl. hierzu ausführlicher: Deutsche Bundesbank, Anforderungen an die Konjunkturbereinigung im Rahmen der neuen Schuldenregel, Monatsbericht, Januar 2011, S. 59 ff. Der EU-Produktionsfunktionsansatz wurde in der Vergangenheit häufiger angepasst (zuletzt im Herbst 2016) und weist insbesondere am aktuellen Rand hinsichtlich der abgeleiteten Konjunkturlage teils wenig plausible Ergebnisse auf; vgl. hierzu z. B. die Diskussion zur Behandlung von Flüchtlingen in der EU-Potenzialschätzung: Gemeinschaftsdiagnose, Aufschwung bleibt moderat – Wirtschaftspolitik wenig wachstumsorientiert, Frühjahr 2016, S. 49–60. Eine transparentere und leichter nachvollziehbare Alternative bietet der HP-Filter.

... durch stabile, rechtlich fest verankerte Verfahren gewährleisten

Parametern konsistente Ergebnisse liefern, sind daher vorteilhaft. Zudem sollten Korrekturmechanismen insbesondere zur Absicherung der Symmetrie regelgebunden ausgestaltet werden. Auch eine starke rechtliche Verankerung durch einen parlamentarischen Zustimmungsvorbehalt ist wünschenswert, um gezielte Verfahrensanpassungen zur Schaffung von Haushaltsspielräumen zumindest transparenter zu machen und damit zu erschweren.²⁹⁾

Haushaltsansätze auf Basis der offiziellen Steuerschätzung

Bei allen Verfahren ist außerdem darauf zu achten, dass das für die Konjunkturbereinigung relevante Einnahmenaggregat klar definiert ist und bei den steuerglättenden Verfahren die Behandlung der finanziellen Wirkung von Steuerrechtsänderungen offen dargelegt wird.³⁰⁾ Bei Verfahren, die Abweichungen von der Steuerschätzung im Rahmen von Haushaltsverabschiedung und -vollzug als konjunkturell klassifizieren, wäre hierfür – wie gegenwärtig bei der Überwachung der Konsolidierungshilfsländer – auf die offizielle regionalisierte Steuerschätzung abzustellen.³¹⁾ Anderenfalls bestünde die Gefahr, dass sich durch zu günstige Ansätze im Entwurf systematisch negative Schätzkomponenten ergeben und sich somit konjunkturbedingte Defizite kumulieren können. Generell sollten Erläuterungen zu den Verfahren, ihren methodischen Änderungen und zu Dateninput sowie Ergebnisse der jeweiligen Schätzungen mit den Haushaltsunterlagen öffentlich bereitgestellt werden.³²⁾

■ Schlussfolgerungen

Verstetigung der Finanzpolitik

Im Hinblick auf die Zielsetzung der Schuldenbremse haben die skizzierten Verfahren verschiedene Stärken und Schwächen. Ein Grundproblem der Haushaltsplanung liegt darin, dass bei ungünstigen Entwicklungen die Ziele einer stetigen Finanzpolitik, einer automatischen Stabilisierung der Konjunktur und einer nachhaltigen Schuldenbegrenzung in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen können. Dies ist bei verschiedenen Methoden und Ausgestaltungen unterschiedlich stark ausgeprägt

und hängt jeweils auch von den konkreten gesamtwirtschaftlichen und steuerlichen Entwicklungen und den diesbezüglichen Prognosefehlern ab. Die jeweiligen potenziellen Probleme lassen sich aber durch eine geeignete Ausgestaltung und Haushaltsplanung bei makrobasierten wie auch steuerglättenden Ansätzen entschärfen.

Insbesondere bei makrobasierten Verfahren mit kurzfristig erforderlicher Anpassung an unerwartete nicht konjunkturbedingte Entwicklungen sind Sicherheitsabstände zu den Kreditgrenzen zu empfehlen. Diese wären grundsätzlich einzuplanen, in der Regel auch tatsächlich einzuhalten, und bei Nutzung der Puffer sollte der anschließende Konsolidierungspfad zu ihrem Wiederaufbau in den Mittelfristplanungen abgesichert werden. Zusätzlich sollten spezielle Regelungen getroffen werden, die einen unbeabsichtigten, persistenten Schuldenaufbau verhindern. Relevant wäre hierbei neben der Kontrolle der Ist-Abweichungen von der strukturellen Budgetgrenze (z. B. Kontrollkonto beim Bund) die Überwachung der Symmetrie der Konjunkturkomponenten (z. B. über Konjunk-

Sicherheitsabstände und zwei Kontrollkonten bei makrobasierten Verfahren empfehlenswert

²⁹ Dabei ist eine Verankerung des Verfahrens in der Landesverfassung oder der Landeshaushaltsordnung, wie in Baden-Württemberg, Thüringen oder Sachsen, einer Rechtsverordnung oder internen Verwaltungsanordnung vorzuziehen. Für einen grundlegenden Verfahrenswechsel – wie zuletzt in Schleswig-Holstein – muss damit das Parlament einbezogen werden. Auch die technischen Details zur praktischen Umsetzung der Konjunkturbereinigung sollten der Zustimmungsbefähigung der Landtage unterliegen.

³⁰ Aufkommenswirkungen von Rechtsänderungen sollten von konjunkturellen Einflüssen klar getrennt werden und den Haushaltsspielraum unmittelbar beeinflussen.

³¹ Länderspezifische Anpassungen wären dabei auf konkret zu belegende bedeutsame Faktoren zu begrenzen. Hierfür käme wohl am ehesten eine vom Länderdurchschnitt abweichende Bevölkerungsentwicklung infrage.

³² Durchaus Vorbildcharakter für eine übersichtliche und transparente Aufbereitung relevanter Informationen hat hier Rheinland-Pfalz, siehe Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2016 bis 2021. Aufgrund seiner Komplexität sind die Ergebnisse des Potenzialschätzverfahrens der Europäischen Kommission – trotz einer vergleichsweise guten Dokumentation in Papieren (a. a. O.) und im Internet (<https://circabc.europa.eu>) – nur schwer nachvollziehbar. Für die prinzipiell auf demselben Verfahren basierende Schätzung der Bundesregierung wäre wünschenswert, dass Unterschiede (sowohl methodisch als auch im Hinblick auf Dateninputs) zwischen EU- und Regierungsschätzung transparent und nachvollziehbar dargelegt werden.

turausgleichskonten in Hessen oder Schleswig-Holstein). Überschreiten die Konjunkturausgleichskonten einen Schuldenschwellenwert, könnte eine systematische mittelfristige Abbauregel greifen, die auch die jeweilige konjunkturelle Lage berücksichtigen kann. Sofern in der betrachteten Phase Sicherheitsabstände zwischen der Verschuldungsgrenze und dem konjunkturbereinigten Ist-Ergebnis eingehalten wurden, wäre eine Verrechnung mit auf dem Kontrollkonto aufgelaufenen Guthaben naheliegend.³³⁾ Solange die eingesetzten Verfahren keine extreme Schlagseite haben und regelmäßig Sicherheitsabstände ausgewiesen werden, dürfte die Abbauregel letztlich kaum ausgelöst werden.

Bei steuer-glättenden Verfahren Bereinigung um Rechtsänderungen ratsam und ...

Die steuerglättenden Verfahren knüpfen nicht unmittelbar an der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung an. Grundsätzlich ist aber zu konzedieren, dass eine Unterscheidung zwischen konjunkturellen und sonstigen Einnahmenschwankungen in der Praxis schwierig ist und eine unmittelbare Glättung der Steuereinnahmen durchaus eine praktikable Alternative bieten kann. Allerdings sollte die zu glättende Bezugsgröße zumindest um die (offiziell geschätzte) Aufkommenswirkung von Steuerrechtsänderungen bereinigt werden. Darüber hinaus stellen die Glättungsmechanismen für sich genommen nicht sicher, dass sich die Abweichungen der tatsächlichen Einnahmen vom veranschlagten Normalniveau im Zeitverlauf hinreichend schnell ausgleichen und damit ein systematischer Schuldenzuwachs verhindert wird. Daher sollten die Ist-Abweichungen (wie in Hamburg und Rheinland-Pfalz) erfasst und ein persistenter Schuldenaufbau durch geeignete Korrekturmechanismen (wie in Rheinland-Pfalz) vermieden werden. Falls die tatsächlichen Einnahmen die veranschlagten Normalerträge über längere Zeit spürbar überschreiten sollten, wäre damit auch eine Korrektur zur Möglichkeit der Ausweitung der Haushaltsspielräume angelegt.

... wirksame Anpassungsmechanismen zur Gewährleistung der Symmetrie erforderlich

Die niveaubezogenen Verfahren bieten durch das sehr vorsichtig ermittelte Normalniveau Schutz vor einem persistenten Aufbau von als

konjunkturbedingt klassifizierten Schulden. Typischerweise überschreiten die laufenden steuerlichen Einnahmen das hier ermittelte Normalniveau deutlich. Sofern nicht durchweg entsprechende Überschüsse angestrebt werden, müssen Rücklagen gebildet werden, um etwaige Steuerschwankungen ausgleichen zu können. Soweit diese Rücklagen nicht ausreichen, ist ein zyklisches Atmen der Haushalte über den Konjunkturzyklus kaum mehr möglich, weil eine Neuverschuldung hier faktisch nur in Ausnahmefällen möglich ist. Bei diesen Regeln ist es also besonders wichtig, entweder in einer Überschussposition atmen zu können oder die für eine längere Schwächephase erforderlichen umfangreichen Rücklagen im politischen Prozess vor einer anderweitigen Verwendung zu schützen – was sich erfahrungsgemäß als schwierig erweist.

Schutz vor Verausgabung zyklischer Entlastungen bei Niveauperfahren angezeigt

Der in der längeren Rückschau beobachtete Rückgang des trendmäßigen BIP-Wachstums hat letztlich auch die Steueraufkommensentwicklung gebremst. Die erwartete Abnahme der erwerbstätigen Bevölkerung legt es nahe, für die Zukunft mit begrenzten und eher rückläufigen Zuwachsraten bei den Steuereinnahmen zu rechnen. Die Verfahren, die auf vergangenen Zuwächsen basieren (Baden-Württemberg, Hamburg, Rheinland-Pfalz), könnten die Normalniveaus daher tendenziell überschätzen. Generell könnte diese Verzerrung abgemildert werden, wenn die für die kommenden Jahre prognostizierte Einnahmenentwicklung einbezogen wird, die unter anderem die zukünftige demografische Entwicklung berücksichtigt. Dies würde allerdings gleichzeitig auch die Revisionsanfälligkeit des Normalniveaus erhöhen, da Fehlprognosen nicht auszuschließen sind. Demgegenüber dürfte beim Anknüpfen an durchschnittlichen Aufkommensniveaus der Vergangenheit (Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Thüringen) auch bei geringem BIP-Wachstum

Gegebenenfalls Prognosen zur Minderung von Verzerrungstendenzen berücksichtigen

³³ Bei einer Überschätzung konjunktureller Lasten fällt der strukturelle Saldo entsprechend günstiger aus. Insofern erscheint eine Verrechnung mit dem Kontrollkonto systemkonform.

immer noch eher eine Unterschätzung des Normalniveaus der Steuereinnahmen angelegt sein.

Konjunkturbereinigung sollte transparent und nachvollziehbar sein

Damit die Verfahren – unabhängig von der konkreten Ausgestaltung – langfristig konsistente und möglichst gestaltungsfreie Ergebnisse liefern, wären sie robust und rechtlich fest zu verankern. Das heißt insbesondere, dass sie weitgehend ohne Anpassungen der Methode oder von Parametern (etwa die zur Schaffung von kurzfristigen Haushaltsspielräumen missbraucht werden könnten) auskommen sollten. Sofern Adjustierungen Teil der Symmetriesicherung sind, sollten sie regelgebunden erfolgen, wie beispielsweise in Rheinland-Pfalz. Grundlegendere Verfahrensanpassungen wären – vorzugsweise in einem parlamentarischen Verfahren – zu begründen. Wichtig ist auch, dass Methoden, Datengrundlagen und Ergebnisse transparent sowie für die Öffentlichkeit prinzipiell nachvollziehbar sind.

Standardisierte Berichterstattung im Rahmen der Überwachung durch den Stabilitätsrat

Nicht zuletzt um bei den zahlreichen speziellen Verfahren den Überblick zu erleichtern, liegt eine harmonisierte Berichterstattung nahe. Diese sollte eine Aufstellung der bislang aufgelaufenen konjunkturbedingten Nettolasten sowie der aufgelaufenen Salden der Kontrollkonten für Abweichungen von der Kreditgrenze im Haushaltsvollzug umfassen. Die Berichterstattung könnte im Zusammenhang mit der für Bund und Länder vorgesehenen Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremsenregeln durch den Stabilitätsrat erfolgen.³⁴ Dabei könnten die Ergebnisse mit denen verglichen werden, die sich bei einer einheitlichen Konjunkturbereinigung mit dem EU-Verfahren ergeben hätten. Zusätzlich könnten sie mit einem auf dem HP-Filter basierten Verfahren überprüft werden, da dieses für die Haushaltsüberwachung hinsichtlich Nachvollziehbarkeit und Reproduzierbarkeit Vorteile gegenüber dem weniger transparenten Verfahren der EU hat. Hohe Transparenz und Nachvollziehbarkeit können dem möglichen politischen Druck entgegenwirken, die jeweiligen Haushaltsspielräume über die Konjunkturbereinigungsverfahren

zulasten der intendierten Schuldenbegrenzung zu erweitern.

Die nationale Schuldenbremse soll nicht zuletzt die Einhaltung der Regeln des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts und des Fiskalvertrages absichern. Ein an die europäischen Vorgaben angelehntes Konjunkturbereinigungsverfahren wurde bislang nur in zwei Ländern umgesetzt. Nicht ausgeschlossen ist somit, dass die europäischen Regeln etwa durch eine insgesamt günstigere Schätzung des Konjunkturlastens (konjunkturelle Belastung geringer oder konjunkturelle Entlastung höher) in einzelnen Jahren strengere Anforderungen stellen als die Summe der Schuldenbremsen der einzelnen Gebietskörperschaften. Hier ist der Stabilitätsrat gefordert, etwaige Abweichungen rechtzeitig zu erkennen und gegebenenfalls nötige Korrekturen der Haushaltspolitik zwischen Bund und Ländern zu koordinieren. Unabhängig von Unterschieden aus den Konjunkturbereinigungsverfahren erscheint es in diesem Zusammenhang aber wichtig, mögliche sonstige Abweichungen zwischen den EU-Anforderungen und den nationalen Regeln transparent zu machen und gegebenenfalls zu begrenzen. Dabei sollten bestehende methodische Diskrepanzen etwa bei der Behandlung von (Dis-)Agio-Beträgen bei den Zinsausgaben, Schuldenerlassen oder beim potenziell umfangreichen Rückgriff auf Rücklagen berücksichtigt werden. Überdies erscheint es auch vor dem Hintergrund der im Grundgesetz angestrebten Absicherung der EU-Regeln durch die Schuldenbremse geboten, diese nicht auf die Kernhaushalte der Länder zu begrenzen, sondern auch die zum Staatssektor zählenden Extrahaushalte einzubeziehen. Schließlich ist zu berücksichtigen, dass im Rahmen der EU-Regeln auch größere Defizite von Sozialversicherungen oder Gemeinden eine Rolle spielen. Der Stabilitätsrat hätte darauf zu achten, dass dies bedarfsweise zu strengeren Anforderungen für Bund und Länder führt.

Einhalten der gesamtstaatlichen Defizitobergrenzen durch den Stabilitätsrat sicherzustellen

³⁴ Auch abgesehen von der Konjunkturbereinigung könnte die Berichterstattung über die Haushaltsentwicklung und -planung in diesem Zuge verbessert werden, vgl.: Deutsche Bundesbank, Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, November 2016, S. 73.

■ Anhang

Übersicht über aktuelle Konjunkturbereinigungsverfahren auf Länderebene

Die Länder, die bereits Regelungen zur Konjunkturbereinigung getroffen haben, haben teilweise recht unterschiedliche Verfahren gewählt. Die folgenden Tabellen geben einen Überblick über wichtige Ausgestaltungsmerkmale. Die Informationen sind in aller Regel aus Gesetzen (zumeist aus der Landeshaushaltsordnung: LHO) und/oder Verordnungen (VO) entnommen. Da sich nicht immer alle Details auf dieser Basis klären ließen, wurden ergänzende Informationen aus den zuständigen Landesministerien berücksichtigt. In den Tabellen werden jeweils die folgenden Aspekte dargestellt.

Methode zur Berechnung der Konjunkturkomponente

Bei den makrobasierten Verfahren wird für den Haushaltsentwurf die Konjunkturkomponente der Ländergesamtheit auf Basis einer aktuellen Schätzung der Produktionslücke ermittelt und daraus der Anteil des jeweiligen Landes mittels eines „Quotierungsschlüssels“ berechnet. Aktualisierungen betreffender Haushaltskomponenten bei Abschluss der Haushaltsberatungen (Haushaltsplan), Haushaltsnachträgen und der Ergebnisfeststellung gelten grundsätzlich als konjunkturbedingt.

Bei den steuerglättenden Verfahren ergibt sich die Konjunkturkomponente aus der Abweichung eines als konjunkturabhängig definierten Steuereinnahmenaggregats von seinem „Normalniveau“. Bei der Herleitung des Normalniveaus wird entweder das trendmäßige Wachstum der Steuereinnahmen explizit berücksichtigt (Steuertrendverfahren) oder die Normallage der Steuereinnahmen wird anhand des durchschnittlichen Niveaus in mehreren vorangegangenen Jahren festgelegt (Steuerniveauverfahren).

Konjunkturabhängiges Steuereinnahmenaggregat

In den oben genannten Verfahren muss definiert werden, welche Budgetkategorien als konjunktur-

abhängig berücksichtigt werden. In den meisten Fällen handelt es sich dabei um die steuerlichen Einnahmen nach Länderfinanzausgleich und die (finanzkraftbezogenen) allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen. Abweichungen hiervon werden in der Übersicht ausgewiesen.

Bereinigung um finanzielle Wirkungen von Steuerrechtsänderungen

Eine gesonderte Berücksichtigung der finanziellen Wirkungen von Rechtsänderungen ist bei den makrobasierten Verfahren im Zusammenhang mit dem Haushaltsentwurf nicht notwendig, da hier die Konjunkturkomponente direkt aus der Produktionslücke abgeleitet wird und diese Effekte somit automatisch als strukturell eingeordnet werden. Bei Steuerrechtsänderungen im weiteren Verlauf der Haushaltsberatungen und des Haushaltsvollzugs muss aber eine adäquate Zuordnung zur Strukturkomponente sichergestellt werden.

Bei den steuerglättenden Verfahren werden in der Mehrheit vor der Glättung die geschätzten Finanzwirkungen aus dem Steueraggregat herausgerechnet (um sie nicht als konjunkturuell zu klassifizieren) und anschließend dem geglätteten Steuereinnahmenniveau wieder zugesetzt.

Kontrollmechanismen zur Gewährleistung der Symmetrie

Das Grundgesetz erlaubt das Ausklammern von Konjunkturreffekten, wenn dies symmetrisch erfolgt, um einen fälschlich als konjunkturbedingt exkulpierten anhaltenden Schuldenanstieg zu vermeiden. Da die Schätzmethode dies in der Praxis nicht ohne Weiteres gewährleisten, werden teilweise die kumulierten Konjunkturkomponenten auf Konjunkturausgleichskonten gesondert ausgewiesen. In einem Fall (Rheinland-Pfalz) ist außerdem ein formalisierter Korrekturprozess vorgesehen, um Fehlbewertungen zu begrenzen.

Makrobasierete Verfahren

Land/ Rechtsgrundlage	Verfahrensbeschreibung
Hessen §§ 5, 6 Gesetz zur Ausführung von Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen	<p>Berechnung der Konjunkturkomponente: Für den Haushaltsentwurf (Ex-ante-Konjunkturkomponente): Die Ermittlung der Ex-ante-Konjunkturkomponente orientiert sich grundsätzlich an dem Konjunkturbereinigungsverfahren des Bundes. Dabei wird zunächst die Konjunkturkomponente der Ländergesamtheit berechnet. Hierzu wird die gesamtwirtschaftliche Produktionslücke (aktuellste Schätzung der Bundesregierung) mit der Budgetsemielastizität für die Ländergesamtheit (0,13) multipliziert. Der Anteil Hessens an der Konjunkturkomponente der Ländergesamtheit wird entsprechend dem hessischen Vorjahresanteil an den Steuereinnahmen der Länder bestimmt (§ 5 Abs. 3 Gesetz zur Ausführung von Artikel 141). Für den Haushaltsplan und das Haushaltsergebnis: Die Ex-ante-Konjunkturkomponente für den Haushaltsentwurf wird um eine Steuerabweichungskomponente ergänzt. Die Steuerabweichungskomponente berechnet sich als Differenz zwischen den bei Abschluss der Haushaltsberatungen erwarteten beziehungsweise tatsächlichen Steuereinnahmen am Ende des Haushaltsjahres und denjenigen bei Haushaltsaufstellung (Basissteuereinnahmen). Die Auswirkungen zwischenzeitlicher Steuerrechtsänderungen sind hierbei zu berücksichtigen (§ 5 Abs. 2 bis 5 Gesetz zur Ausführung von Artikel 141). Bei der Ermittlung der Basissteuereinnahmen sowie der Ist-Steuereinnahmen sind die Auswirkungen durch den kommunalen Finanzausgleich zu berücksichtigen (§ 5 Abs. 4 Gesetz zur Ausführung von Artikel 141).</p> <p>Kontrollmechanismen zur Gewährleistung der Symmetrie: Die mit dem Haushaltsabschluss festgestellte Konjunkturkomponente wird auf einem Konjunkturausgleichskonto erfasst (§ 6 Gesetz zur Ausführung von Artikel 141).</p> <p>Ergebnisse für 2015 und 2016: 2015: Ex-ante-Konjunkturkomponente: –0,1 Mrd € (–0,5% der Basissteuereinnahmen), Konjunkturkomponente im Ergebnis: + 0,4 Mrd € (2,7% der Ist-Steuereinnahmen). 2016: Ex-ante-Konjunkturkomponente: –0,1 Mrd € (–0,5% der Basissteuereinnahmen), Konjunkturkomponente im Ergebnis: + 1,2 Mrd € (7,0% der Ist-Steuereinnahmen).</p>
Schleswig-Holstein Gesetz zur Ausführung von Artikel 61 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein	<p>Berechnung der Konjunkturkomponente: Für den Haushaltsentwurf (Ex-ante-Konjunkturkomponente): Die Ermittlung der Ex-ante-Konjunkturkomponente orientiert sich grundsätzlich an dem Konjunkturbereinigungsverfahren des Bundes. Dabei wird zunächst die Konjunkturkomponente der Ländergesamtheit berechnet. Hierzu wird die gesamtwirtschaftliche Produktionslücke (Frühjahrsschätzung der Bundesregierung) mit der Budgetsemielastizität für die Ländergesamtheit (0,13) multipliziert. Der Anteil Schleswig-Holsteins an der Konjunkturkomponente der Ländergesamtheit wird entsprechend dem schleswig-holsteinischen Vorjahresanteil an den Steuereinnahmen der Länder bestimmt (§ 6 Gesetz zur Ausführung von Artikel 61). Für den Haushaltsplan und das Haushaltsergebnis: Die Ex-ante-Konjunkturkomponente für den Haushaltsentwurf wird um eine Steuerabweichungskomponente ergänzt. Die Steuerabweichungskomponente berechnet sich als Differenz zwischen den bei Abschluss der Haushaltsberatungen erwarteten beziehungsweise tatsächlichen Steuereinnahmen am Ende des Haushaltsjahres und denjenigen bei Haushaltsaufstellung (Basissteuereinnahmen). Die Auswirkungen zwischenzeitlicher Steuerrechtsänderungen sind hierbei zu berücksichtigen (§ 6 Gesetz zur Ausführung von Artikel 61). Bei der Ermittlung der Basissteuereinnahmen sowie der Ist-Steuereinnahmen sind die Auswirkungen durch den kommunalen Finanzausgleich zu berücksichtigen (§ 6 Abs. 2 Gesetz zur Ausführung von Artikel 6).</p> <p>Kontrollmechanismen zur Gewährleistung der Symmetrie: Die mit dem Haushaltsabschluss festgestellte Konjunkturkomponente wird auf einem Konjunkturausgleichskonto erfasst (§ 6a Gesetz zur Ausführung von Artikel 61). Die Einnahmen aus dem bundesstaatlichen Finanzausgleich werden in periodengerechter Abgrenzung angerechnet.</p> <p>Ergebnisse für 2015 und 2016: 2015: Verfahren noch nicht angewendet. 2016: Ex-ante-Konjunkturkomponente: –0,03 Mrd € (–0,5% der Basissteuereinnahmen), Konjunkturkomponente im Ergebnis: Noch nicht beziffert.</p>
Nachrichtlich: Verfahren des Bundes § 5 Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes (Artikel 115-Gesetz), VO über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes (Artikel 115-Verordnung)	<p>Methode zur Berechnung der Konjunkturkomponente: Für den Haushaltsentwurf und Haushaltsplan: Die Konjunkturkomponente ergibt sich als Produkt aus der auf Basis des EU-Verfahrens von der Bundesregierung geschätzten gesamtwirtschaftlichen Produktionslücke und der Budgetsemielastizität (0,205). Sie wird in der Regel zwei Mal für einen Haushalt berechnet: In der Regel wird für den Haushaltsentwurf dabei die Produktionslückenschätzung vom Frühjahr und für den Haushaltsplan die Schätzung vom Herbst des dem Haushaltsjahr vorangehenden Jahres verwendet (§ 5 Abs. 2 Artikel 115-Gesetz, § 2 Artikel 115-Verordnung). Für das Haushaltsergebnis: Die Konjunkturkomponente wird aktualisiert, indem die zum Zeitpunkt der Haushaltsverabschiedung ermittelte Produktionslücke um die BIP-Effekte aus der Differenz zwischen der zum Zeitpunkt des Haushaltsabschlusses (endgültig zum 1. September des Folgejahres) festgestellten Änderungsrate des (nominalen) BIP im Vorjahresvergleich und der zum Zeitpunkt der Haushaltsverabschiedung erwarteten (nominalen) BIP-Veränderung angepasst wird (§ 3 Artikel 115-Verordnung).</p> <p>Kontrollmechanismen zur Gewährleistung der Symmetrie: Nein.</p> <p>Ergebnisse für 2015 und 2016: ¹⁾ 2015: Konjunkturkomponente im Haushaltsplan: – 5,0 Mrd € (–1,8% der Normalsteuereinnahmen bzw. –0,2% des BIP), Konjunkturkomponente im Haushaltsergebnis: – 1,7 Mrd € (–0,6% der Normalsteuereinnahmen bzw. –0,1% des BIP). 2016: Konjunkturkomponente im Haushaltsplan: + 0,3 Mrd € (+ 0,1% der Normalsteuereinnahmen bzw. + 0,0% des BIP), Konjunkturkomponente im vorläufigen Haushaltsergebnis: – 0,4 Mrd € (–0,1% der Normalsteuereinnahmen bzw. –0,0% des BIP).</p>

¹ Bei der Berechnung der Normalsteuereinnahmen des Bundes wurden zur Vergleichbarkeit mit den Länderergebnissen auch die ausgabenseitigen Konjunkturreffekte der Einnahmenseite zugeschlagen.

Steuerglättende Verfahren

Land/ Rechtsgrundlage	Verfahrensbeschreibung
Baden-Württemberg § 18 Absatz 3 LHO, VO zur zulässigen Kreditaufnahme nach § 18 LHO	<p>Steuerrendverfahren</p> <p>Methode zur Berechnung der Konjunkturkomponente: Das Normalniveau (in den gesetzlichen Regelungen bezeichnet als „Normallage“) wird für das Jahr 2011 auf die Höhe der Ist-Netto-Steuerereinnahmen festgelegt. Für die Folgejahre wird es jeweils mit dem geometrischen Mittel des Wachstums der Netto-Steuerereinnahmen der dem Haushaltsjahr vorangegangenen 30 Jahre fortgeschrieben. Soweit der zur Ermittlung der Wachstumsrate erforderliche Ist-Wert noch nicht vorliegt, werden hilfsweise die Werte der letzten Steuerschätzung zugrunde gelegt (§ 18 Abs. 3 LHO, § 2 Abs. 3 und 4 VO zu § 18 LHO). Besonderheit beim konjunkturabhängigen Steuerereinnahmenaggregat: Ausgaben für den kommunalen Finanzausgleich werden von dem zu glättenden Einnahmenaggregat abgesetzt (§ 2 Abs. 2 VO zu § 18 LHO).</p> <p>Bereinigung um finanzielle Wirkungen von Steuerrechtsänderungen: Grundsätzlich nein. Abweichungen gemäß Haushaltsgesetz (Steuerabtretungen des Bundes für Flüchtlingskosten in den Jahren 2015, 2016 und 2017) möglich.</p> <p>Kontrollmechanismen zur Gewährleistung der Symmetrie: Nein.</p> <p>Ergebnisse bei Haushaltsabschluss für 2015 und 2016: 2015: Normalniveau: 23,0 Mrd €, Ist-Steuerereinnahmen: 24,2 Mrd €, Konjunkturkomponente: + 1,2 Mrd € (5,2% des Normalniveaus). 2016: Noch keine Ergebnisse veröffentlicht.</p>
Hamburg §§ 27 Absatz 1 und 2, 79 Absatz 3 LHO, Artikel 40 § 5 Absatz 7 Gesetz zur Strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens der Freien und Hansestadt Hamburg (SNHG)	<p>Vorbemerkung: Die folgende Darstellung ist teilweise der Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens der Freien und Hansestadt Hamburg (Drucksache 20/8400), S. 57–60, entnommen. Grundsätzlich ist demnach die Erarbeitung einer sachgerechten Methode Sache des Senats, und die Einzelheiten ergeben sich insofern nicht zwingend aus den vorliegenden Gesetzestexten, sondern können bei Vorliegen sachlicher Gründe auch anders gestaltet werden.</p> <p>Methode zur Berechnung der Konjunkturkomponente: Das Normalniveau (in den gesetzlichen Regelungen bezeichnet als „langjähriger Trend der Steuererträge“) wird als exponentieller Trend nach der mathematischen Methode der kleinsten Quadrate ermittelt (Drucksache 20/8400, S. 57). Die Berechnung beruht dabei auf Ist-Werten und umfasst jeweils die letzten 21 Jahre (§ 27 Abs. 2 LHO). Im Rahmen des doppischen Rechnungswesens wird auf Steuererträge (statt -einnahmen) abgestellt.</p> <p>Bereinigung um finanzielle Wirkungen von Steuerrechtsänderungen: Es wird um die finanzielle Wirkung von Steuerrechtsänderungen bereinigt, die nach dem 31. Dezember 2014 erstmals anzuwenden sind (Art. 40 § 5 Abs. 7 SNHG) und die jeweils bis zum 31. März des Vorjahres des Planjahres verabschiedet wurden (Drucksache 20/8400, S. 58). Die Finanzwirkungen später verabschiedeter Steuerrechtsänderungen werden damit im jeweiligen Planjahr als „konjunkturell“ klassifiziert. Eine Ausnahme bilden kurzfristige Änderungen der Umsatzsteuerverteilung, die auch nach dem 31. März zu berücksichtigen sind und entsprechende Anpassungen des Trendwertes für das jeweilige Haushaltsjahr nach sich ziehen (Bürgerschafts-Drucksache 21/2176).</p> <p>Kontrollmechanismen zur Gewährleistung der Symmetrie und Besonderheiten: Das Verfahren ist zu überprüfen und die Bürgerschaft über das Ergebnis zu informieren, wenn die „Konjunkturposition“ (siehe Definition unten) das Normalniveau der Steuererträge um 50% über- oder unterschreitet (§§ 27 Abs. 1 und 2, 79 Abs. 3 LHO). Das Rechnungswesen der Freien und Hansestadt Hamburg ist nach den Grundsätzen der staatlichen Doppik gestaltet. Der Haushaltsplan besteht unter anderem aus dem Gesamtergebnisplan (vgl. § 27 LHO) und dem doppischen Gesamtfinanzplan (vgl. § 28 LHO), die Haushaltsrechnung unter anderem aus der Gesamtergebnisrechnung, der doppischen Gesamtfinanzrechnung und der Bilanz (vgl. § 77 Abs. 4 LHO). Der Gesamtergebnisplan ist grundsätzlich in Erträgen und Aufwendungen mindestens auszugleichen (vgl. § 27 Abs. 1 LHO). Die Konjunkturberreinigung bezieht sich auf diesen Ausgleich. Kreditaufnahme und -tilgung sind Einzahlungen beziehungsweise Auszahlungen, die im doppischen Gesamtfinanzplan veranschlagt werden. Eine Kreditaufnahme ist möglich, wenn im Gesamtergebnisplan aus konjunkturellen Gründen ein Defizit anfällt (§ 28 Abs. 2 S. Nr. 3 in Verbindung mit § 27 Abs. 3 Nr. 2 LHO). Die Abweichungen der Steuererträge vom Normalniveau werden im Haushaltsplan als Zuführung zu beziehungsweise Entnahme aus der Konjunkturposition veranschlagt und auf Basis des Haushaltsabschlusses im Ist gebucht. Die Konjunkturposition ist eine Unterposition des Eigenkapitals der Bilanz. Ist der Wert der Konjunkturposition positiv, handelt es sich um eine „Konjunkturrücklage“; ist er negativ, besteht eine „konjunkturell bedingte bilanzielle Vorbelastung“. Ein (geplantes oder tatsächliches) Defizit infolge einer negativen Konjunkturkomponente (Abweichung vom Wert des langjährigen Trends der Steuererträge) muss zunächst durch eine Entnahme aus der Konjunkturrücklage gedeckt werden. Besteht eine solche Rücklage nicht oder reicht sie nicht aus, darf eine konjunkturell bedingte bilanzielle Vorbelastung gebildet werden (Drucksache 20/8400, S. 59). Zur Finanzierung des Fehlbetrages im Gesamtergebnisplan, der dadurch entsteht, dass die Steuererträge unterhalb des Normalniveaus liegen, dürfen Kredite aufgenommen werden (§ 28 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 LHO). Die Kreditermächtigung darf nur insoweit in Anspruch genommen werden, als der Fehlbetrag auch in der Gesamtergebnisrechnung (also im Ist) besteht (§ 79 Abs. 6 LHO).</p> <p>Ergebnisse bei Haushaltsabschluss für 2015 und 2016: 2015: Normalniveau: 9,3 Mrd €, Ist-Steuererträge: 9,8 Mrd €, Konjunkturkomponente: + 0,5 Mrd € (+ 5,2% des Normalniveaus). 2016: Normalniveau: 9,9 Mrd €, die Ist-Steuererträge (und damit die Höhe der Konjunkturkomponente) liegen noch nicht vor.</p>

noch: Steuerglättende Verfahren

Land/ Rechtsgrundlage	Verfahrensbeschreibung
<p>Rheinland-Pfalz Ausführungsgesetz (AG) zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz sowie Landesverordnung (LVO) über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 3 Absatz 2 Satz 1 AG zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz</p>	<p>Methode zur Berechnung der Konjunkturkomponente: Das Normalniveau (in den gesetzlichen Regelungen bezeichnet als „strukturelle Steuereinnahmen“) wird im Jahr 2011 auf die Höhe der über einen Stützzeitraum ermittelten strukturellen Steuereinnahmen (9,8 Mrd €) festgelegt. Für die Folgejahre wird es jeweils mit dem geometrischen Mittel des Wachstums der um Rechtsänderungen bereinigten Steuereinnahmen der dem Haushaltsjahr vorangegangenen acht Jahre fortgeschrieben (Regelfortschreibungsfaktor gemäß § 3 Abs. 1 und 2 LVO). Zur Gewährleistung der Symmetrie der Konjunkturkomponenten wird unter bestimmten Voraussetzungen (siehe unten) die Fortschreibungsrate um einen Korrekturbetrag angepasst (§ 6 Abs. 1 und 2 LVO).</p> <p>Bereinigung um finanzielle Wirkungen von Steuerrechtsänderungen: Die Effekte von Steuerrechtsänderungen werden bei der Ermittlung des Regelfortschreibungsfaktors bereinigt und bei der Fortschreibung gesondert addiert. Rechtsänderungen können bereits dann berücksichtigt werden, wenn ihr Eintritt mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten und ihre finanziellen Auswirkungen mit hinreichender Genauigkeit zu prognostizieren sind. Sofern diese Voraussetzungen nicht vorliegen, sind Abschläge möglich (§ 3 AG, § 4 Abs. 3 und 4 LVO).</p> <p>Kontrollmechanismen zur Gewährleistung der Symmetrie: Die Konjunkturkomponenten werden bei Abschluss des Haushalts auf einem Symmetriekonto erfasst. Der Regelfortschreibungsfaktor des Normalniveaus (F; Regelfortschreibungsrate: $F-1$) wird um einen Korrekturbetrag (ΔF) erhöht (gesenkt), wenn die jahresbezogene sowie die kumulierte Konjunkturabweichung des Vorjahres positiv (negativ) und die kumulierte Konjunkturabweichung (K) im Betrag größer als 1% der Steuereinnahmen des Vorjahres ($S(t-1)$) sind. Der Korrekturbetrag beläuft sich dann auf ein Achtel der Differenz der zwei zuletzt genannten Beträge, höchstens aber auf 80% der Regelfortschreibungsrate ($\Delta F = \min\{1/8 \cdot (K/S(t-1) - 0,01), 0,8 \cdot (F-1)\}$). Die Fortschreibungsrate des Normalniveaus wird immer um 80% erhöht (verringert), wenn die jahresbezogene Konjunkturkomponente des Vorjahres positiv (negativ) ist und im Betrag 5% der Steuereinnahmen des Vorjahres übersteigt und gleichzeitig die kumulierte Konjunkturabweichung des Vorjahres positiv (negativ) ist (§ 6 Abs. 1 und 2 LVO).</p> <p>Ergebnisse bei Haushaltsabschluss für 2015 und 2016: 2015: Normalniveau: 12,0 Mrd €, Ist-Steuereinnahmen: 12,0 Mrd €, Konjunkturkomponente: + 0,03 Mrd € (+ 0,3% des Normalniveaus). 2016: Normalniveau: 12,4 Mrd €, Ist-Steuereinnahmen: 13,1 Mrd €, Konjunkturkomponente: + 0,7 Mrd € (+ 5,4% des Normalniveaus).</p>
<p>Mecklenburg-Vorpommern § 18 Absatz 2 bis 5 LHO, §§ 1 ff. Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens „Konjunkturausgleichsrücklage des Landes Mecklenburg-Vorpommern“</p>	<p>Steuerniveauverfahren</p> <p>Methode zur Berechnung der Konjunkturkomponente: Zunächst werden die Einnahmenniveaus der dem Haushaltsjahr vorangegangenen fünf Jahre jeweils um eine Inflationskomponente erhöht. Dabei wird die Veränderung des bundesweiten Verbraucherpreisindex bis zum Haushaltsjahr verwendet. Das Normalniveau (in den gesetzlichen Regelungen bezeichnet als „Normallage“) entspricht dem Durchschnitt der so an die Inflation angepassten Werte (§ 18 Abs. 2 LHO).</p> <p>Bereinigung um finanzielle Wirkungen von Steuerrechtsänderungen: Es wird um die finanziellen Effekte der Rechtsänderungen bereinigt, die seit dem Vorvorjahr (Jahr t-2 bei Haushaltsjahr t) wirksam geworden sind (§ 18 Abs. 2 LHO).</p> <p>Kontrollmechanismen zur Gewährleistung der Symmetrie und Besonderheiten: Eine explizite Kontrolle ist nur hinsichtlich der Tilgung konjunkturbedingter Kreditaufnahmen vorgesehen. Mit dem vorsichtigen Ansatz für das Normalniveau (Effekte von Realwachstum und Einkommensteuerprogression bleiben unberücksichtigt) sind überwiegend konjunkturelle Überschüsse angelegt. Die Möglichkeit von „konjunkturbedingten Krediten“ ist zusätzlich begrenzt. Genauer ist eine Kreditaufnahme im Kernhaushalt künftig verboten, es sei denn, es liegt eine negative Abweichung vom Normalniveau um mehr als 3% vor. Die Abweichung gegenüber 97% des Normalniveaus (Fehlbetrag) ist dann soweit möglich durch Entnahme aus einem neu gegründeten Sondervermögen (Konjunkturausgleichsrücklage; ohne Kreditermächtigung) zu decken; Kreditermächtigungen für den Kernhaushalt sind lediglich in Höhe des verbleibenden Teils des Fehlbetrages möglich. Die Kredite aus diesen Ermächtigungen sollen grundsätzlich bei Erreichen einer „konjunkturellen Normallage“ (Band von 3% um das Normalniveau herum) wieder getilgt werden. Liegen die Einnahmen mehr als 3% oberhalb des Normalniveaus, ist mit dem übersteigenden Betrag (vorrangig) die Tilgung konjunkturbedingter Kredite und danach die Auffüllung der Konjunkturausgleichsrücklage bis zu ihrem Regelbestand von 500 Mio € vorgeschrieben (§ 18 Abs. 2 bis 5 LHO und Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens „Konjunkturausgleichsrücklage des Landes Mecklenburg-Vorpommern“). Schwankungen innerhalb der konjunkturellen Normallage können durch Zuführungen an und Entnahmen aus der Konjunkturausgleichsrücklage ausgeglichen werden, sofern dadurch der Mindestbestand der Rücklage von 200 Mio € nicht unterschritten wird. Nach Erreichen des Regelbestandes können auch konjunkturbedingte Mehreinnahmen verplant werden (§§ 3 und 4 Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens „Konjunkturausgleichsrücklage des Landes Mecklenburg-Vorpommern“). Das Sondervermögen kann außerdem – solange das Mindestguthaben nicht unterschritten wird – zum Ausgleich von steuerrechtsbedingten Einnahmenschwüngen verwendet werden (§ 4 Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens „Konjunkturausgleichsrücklage des Landes Mecklenburg-Vorpommern“).</p> <p>Ergebnisse bei Haushaltsabschluss für 2015 und 2016: 2015: Normalniveau: 4,8 Mrd €, Ist-Steuereinnahmen: 5,4 Mrd €, Konjunkturkomponente: + 0,6 Mrd € (+ 11,8% des Normalniveaus). 2016: Normalniveau: 5,1 Mrd €, Ist-Steuereinnahmen: 5,5 Mrd €, Konjunkturkomponente: + 0,5 Mrd € (+ 9,2% des Normalniveaus).</p>

noch: Steuerglättende Verfahren

Land/ Rechtsgrundlage	Verfahrensbeschreibung
Sachsen Artikel 95 Absatz 4 Landesverfassung (SächsVerf), § 18 LHO	<p>Methode zur Berechnung der Konjunkturkomponente: Das Normalniveau (in den gesetzlichen Regelungen bezeichnet als „Normallage“) entspricht dem Durchschnitt der steuerlichen Einnahmen der dem Haushaltsjahr vorangegangenen vier Jahre (Art. 95 Abs. 4 SächsVerf, § 18 Abs. 3 LHO).</p> <p>Bereinigung um finanzielle Wirkungen von Steuerrechtsänderungen: Es wird um Effekte von Steuerrechtsänderungen und von nicht näher konkretisierten anderen „wesentliche[n] strukturelle[n] Entwicklungen [...] auf Basis anerkannter und nachvollziehbarer Grundlagen“ bereinigt (§ 18 Abs. 3 LHO).</p> <p>Kontrollmechanismen zur Gewährleistung der Symmetrie und Besonderheiten: Eine explizite Kontrolle ist nur hinsichtlich der Tilgung konjunkturbedingter Kreditaufnahmen vorgesehen. Der Ausweis der Konjunkturkomponenten ist nicht vorgesehen, solange darauf kein Kreditfinanzierungsbedarf begründet wird. Mit dem vorsichtigen Ansatz für das Normalniveau (Effekte von Nominalwachstum und Einkommensteuerprogression bleiben unberücksichtigt) sind überwiegend konjunkturelle Überschüsse angelegt. Konjunkturbedingte Mehreinnahmen können allerdings verplant werden, soweit (nicht näher konkretisierte) angemessene Rücklagen gebildet wurden. Die Aufnahme von „konjunkturbedingten Krediten“ ist nur erlaubt, wenn die Steuereinnahmen ihr Normalniveau um mehr als 3% unterschreiten. Dabei dürfen die Einnahmen durch diese Kredite im Regelfall nur auf höchstens 99% des Normalniveaus der Steuereinnahmen aufgestockt werden (Art. 95 Abs. 4 SächsVerf, § 18 Abs. 1 LHO). Soweit der Kreditspielraum oder die Tilgungsverpflichtung bei einer Neuberechnung aufgrund des Steuerergebnisses kleiner ausfällt als im jeweiligen Haushaltsplan zunächst vorgesehen, sind Abweichungen im nächsten Haushaltsplan auszugleichen. Die Tilgung konjunkturbedingter Kredite soll zeitnah, spätestens aber innerhalb von acht Jahren erfolgen (§ 18 Abs. 5 und 6 LHO).</p> <p>Ergebnisse bei Haushaltsabschluss für 2015 und 2016: 2015: Normalniveau: 11,4 Mrd € (vorläufig, aus Haushaltsgesetz), Ist-Steuereinnahmen: 12,8 Mrd €, Konjunkturkomponente: + 1,4 Mrd € (+ 12,0% des Normalniveaus). 2016: Normalniveau: 11,7 Mrd € (vorläufig, aus Haushaltsgesetz), Ist-Steuereinnahmen: 13,5 Mrd €, Konjunkturkomponente bei Haushaltsabschluss: Noch nicht offiziell beziffert.</p>
Thüringen § 18 Absatz 2 und 3 ThürLHO	<p>Methode zur Berechnung der Konjunkturkomponente: Das Normalniveau entspricht dem Durchschnitt der Einnahmen der dem Jahr der Haushaltsaufstellung vorangegangenen drei Jahre (§ 18 Abs. 2 ThürLHO). Besonderheit beim konjunkturabhängigen Steuereinnahmenaggregat: Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen werden nicht berücksichtigt (§ 18 Abs. 2 ThürLHO).</p> <p>Bereinigung um finanzielle Wirkungen von Steuerrechtsänderungen: Nein.</p> <p>Kontrollmechanismen zur Gewährleistung der Symmetrie und Besonderheiten: Eine explizite Kontrolle ist nur hinsichtlich der Tilgung konjunkturbedingter Kreditaufnahmen vorgesehen. Der Ausweis der Konjunkturkomponenten ist nicht vorgesehen, solange darauf kein Kreditfinanzierungsbedarf begründet wird. Mit dem vorsichtigen Ansatz für das Normalniveau (Effekte von Nominalwachstum und Einkommensteuerprogression bleiben unberücksichtigt) sind überwiegend konjunkturelle Überschüsse angelegt. Die Tilgung konjunkturbedingter Kredite ist auf fünf Jahre begrenzt und hat in dem Haushaltsjahr zu beginnen, in dem der Haushaltsplan erstmals wieder ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichen werden kann. In Jahren mit zulässiger Kreditaufnahme kann die Tilgung ausgesetzt werden (§18 Abs. 3 ThürLHO).</p> <p>Ergebnisse bei Haushaltsabschluss für 2015 und 2016: 2015: Normalniveau: 5,9 Mrd €, Ist-Steuereinnahmen: 6,4 Mrd €, Konjunkturkomponente: + 0,5 Mrd € (+ 8,7% des Normalniveaus). 2016: Normalniveau: 5,9 Mrd €, Ist-Steuereinnahmen: 6,8 Mrd €, Konjunkturkomponente: + 0,9 Mrd € (+ 15,6% des Normalniveaus).</p>