

Zur Konjunkturbereinigung der Länder im Rahmen der Schuldenbremse

Karsten Wendorff , Deutsche Bundesbank

01. Oktober 2018

Zentrale Aspekte einer Landesschuldenbremse

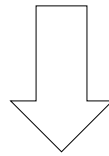
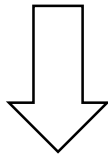
Regelungsbereiche:

- Nettokreditaufnahme oder Finanzierungssaldo?
EU-Regeln zielen auf Saldo, NKA erleichtert Puffer
- Anwendungsbereich auf Kernhaushalt begrenzen?
Umgehung durch Extrahaushalte ausschließen
- Ausnahme 1: Ausklammern von finanziellen Transaktionen?
Erwerb werthaltigen Finanzvermögens unkritisch
- Ausnahme 2: Ausklammern von Konjunkturreffekten?
Symmetrische Effekte hinnehmen und Schuldenaufbau vermeiden
- Ausnahme 3: Sonderregel für Notsituationen
Regelgebundene Tilgungspläne mit absehbarer Rückführung
- Regelungen zur Absicherung der Vorgaben im Haushaltsvollzug?
Kontrollkonten mit Korrekturmechanismen verknüpfen

Rechtliche Grundlage

Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz:

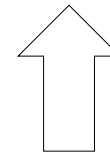
„Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. **Bund und Länder** können Regelungen **zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung** der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden **konjunkturellen Entwicklung [...] vorsehen. [...]**“



Symmetrie

Konjunktur

EU-Vorgaben



Artikel 109 Absatz 2 Grundgesetz:

Bund und Länder erfüllen gemeinsam die **Verpflichtungen** ... auf Grund des Artikels 104 des Vertrags zur Gründung der **Europäischen** Gemeinschaft zur **Einhaltung der Haushaltsdisziplin** ...“

Methodische Grundlagen (1/2): Makrobasierte Verfahren

Konjunkturbereinigung i. e. S. : Konjunktoreinflüsse auf Haushalte werden über makroökonomische Größen bestimmt und von Konjunkturlage abgeleitet

Verfahren in Anlehnung an Bund (auch Konsolidierungshilfe-Verfahren (KV)):

1. Schritt: **Bestimmung der Konjunkturlage**
→ abgeleitet aus Schätzung der Produktionslücke des BMWi/EU-Verfahren
2. Schritt: **Berechnung des Konjunkturreffekts der Ländergesamtheit**
→ aus üblicher Sensitivität der Steuereinnahmen auf BIP
3. Schritt: **Der Anteil des Landes wird ermittelt**
→ Gewichtung mit dem Steueraufkommensanteil

HH-Vollzug: keine Neuschätzung; alle Abweichungen (Bund: BIP; KV: Steuern) als konjunkturbedingt gewertet (KV: nach Anpassung um Steuerrechtsänderungen)

Konjunkturreffekt insgesamt: Effekt bei HH-Aufstellung + Abweichungsgröße Vollzug

Anwendung: HE, SH, wohl Grundlage für HH-Überwachung im Stabilitätsrat

Methodische Grundlagen (2/2): Steuerglättende Verfahren

Knüpfen nicht an „Konjunktur“ an, sondern an Abweichungen der Steuern von Trend: Auch nicht-konjunkturelle Effekte einbezogen

Steuertrendverfahren: Steuereinnahmen bei „Normallage“ werden mit einer errechneten Trendwachstumsrate fortgeschrieben
Anwendung: v.a.: BW, RP; auch: HH

Steuerniveauverfahren: Steuereinnahmen bei „Normallage“ werden über das Durchschnittsniveau in mehreren Vorjahren bestimmt
Anwendung: MV, SN, TH

Konkrete Ausgestaltung der Verfahren unterschiedlich:

- Teilweise kompliziert und schwer nachvollziehbar
- Abgrenzung der als zyklisch einbezogenen Einnahmenkategorien
- Umgang mit Rechtsänderungen
- Berechnung des Trendwachstums/Niveauwertes

Anforderungen an alle Bereinigungsverfahren

Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Manipulationsfestigkeit

- Transparente Dokumentation und Kommunikation ggü. der Öffentlichkeit
- Verfahren sollte mit vertretbarem Aufwand nachvollziehbar sein
- Verfahren sollte keine Ad-hoc-Eingriffsmöglichkeiten enthalten
- Gute Verankerung mit spürbaren politischen Kosten bei „Modellanpassung“

Staatsverschuldung im Sinne der Grundgesetz-Intention begrenzen

- Ex ante symmetrisch ausgestaltetes Bereinigungsverfahren
- Absicherung Ex-post-Symmetrie: Konjunkturkontrollkonto/Trendanpassung

Konflikte zw. gesamtstaatlichen und landesbezogenen Regeln vermeiden

- Abweichungen zu EU-Verfahren begrenzen (zumindest StabiRat genaue Überwachung ermöglichen, wenn Abweichung vom Standard-Verfahren)

Nur „unverantwortete“ Steuereinnahmeschwankungen entschuldigen

- Steuerrechtsänderungen sollten Konjunkturkomponente nicht beeinflussen

Stetige Haushaltspolitik bei Überraschungen erleichtern

- Geht über Konjunkturbereinigung i.e.S. hinaus
- Ausgestaltungsabhängige Vorkehrungen (Sicherheitsabstände, Rücklagen)

Vor- und Nachteile der Verfahren (1/3): Allgemeines

Verfahren haben jeweils Vor- und Nachteile

Verfahrenstypen können aber geeignet ausgestaltet werden

Konkrete Ausgestaltung entscheidend für zielführende Ergebnisse

- Geeignete Einbettung in übrige Schuldenbremse des Landes
- Geeignete Einbettung in gesamtstaatliche Haushaltsüberwachung

Bei steuerglättenden Verfahren überzeugt Steuerniveauverfahren eher nicht

In jedem Fall Transparenz und Nachvollziehbarkeit herstellen

- Betrifft v.a. Steuertrendverfahren, das stärker vom Standard abweicht
- Kommunikation der Ergebnisse im Zusammenhang mit HH-Berichtserstattung

Vor- und Nachteile der Verfahren (2/3): Makrobasierte Verfahren

Vorteile:

- Knüpft konkret an Konjunktur an (entsprechend GG-Ansatz, EU)
- Ist etabliert (Bund und EU, Konsolidierungsvereinbarungen)
- Ist zentral teilweise relativ gut dokumentiert
- Weil Standard: Weniger Manipulationsmöglichkeiten durch Länder
- Am besten vereinbar mit europäischen Regeln
- Sichert Schuldenstabilisierung ab: Erfordert relativ zeitnahe Korrekturen bei Fehlentwicklungen und Fehleinschätzungen

Nachteile:

- Könnte zu unstetigerem HH-Kurs führen: Strukturelle Lage ...
 - ... reagiert stark auf Neueinschätzungen
 - ... reagiert stark auf nicht-konjunkturelle Einnahmenschwankungen
- Revisionen u.U. schwerer zu kommunizieren

Spezifische Anforderungen:

- Sicherheitsabstände, Rücklagen: Regelgeb. Nutzung bei Überraschungen
- Kontrollkonto für eventuell asymmetrische Konjunkturkomponenten

Vor- und Nachteile der Verfahren (3/3): Steuertrendverfahren

Vorteile:

- Ergebnisse potenziell einfacher nachzuvollziehen/zu kommunizieren
- Befördert bei unerwarteten Entwicklungen stetigeren HH-Kurs
- Umgeht einige Grundsatzprobleme der Ermittlung der Konjunkturlage

Nachteile:

- Knüpft nicht direkt an Konjunktur an
- Nicht standardisiert/stark unterschiedlich zu Bund und EU-Verfahren
 - Höhere Anforderungen an Berichterstattung im Stabi-Rat
 - Nicht-konjunkturelle Einnahmenschwankungen exkulpiert
 - Gestaltungsanfälliger durch Land
- Potenziell lange Anpassungspfade: Evtl. erheblicher Schuldenaufwuchs

Spezifische Anforderungen:

- Sicherheitsabstände oder Rücklagen weniger bedeutsam
- Verhinderung von stärkerem Schuldenaufwuchs (Kontrollkonto, Anpassung der Trendrate nicht zu träge vorsehen)
- Hohe Transparenz auch im Hinblick auf EU und nationale HH-Überwachung: umfangreichere Berichterstattung an Stabi-Rat

Überlegungen zu Berlin

Bisheriges Verfahren im Rahmen der Konsolidierungshilfe wohl gut verankert

Knüpft an Konjunktur an

Konflikte zum EU-Verfahren und im Hinblick auf gesamtstaatliche Koordinierungserfordernisse im Stabilitätsrat bleiben recht eng begrenzt

Ergänzung um Konjunkturkontrollkonto sollte Stabilisierung des Schuldenstands stärker absichern

- Obergrenzen
- Abbaupflichtung (abhängig von Konjunktur)

Stetige Haushaltspolitik mit Sicherheitsabständen und Rücklagen:

- Großzügiger Puffer
- Regelgebundene Nutzung: Vor missbräuchlicher Verwendung schützen

Grundsätzlich wäre auch der Übergang etwa auf ein Steuertrendverfahren vertretbar. Dessen Vorteilhaftigkeit ist (bei angemessenem Puffer/Sicherheitsabständen im Makro-Verfahren) aber nicht zu erkennen

Zur Konjunkturbereinigung der Länder im Rahmen der Schuldenbremse

Karsten Wendorff , Deutsche Bundesbank

01. Oktober 2018

Literaturhinweis: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht März 2017, S.35-58, Zur Konjunkturbereinigung der Länder im Rahmen der Schuldenbremse.