



# Das Verfahren zur Konjunkturbereinigung im Rahmen des Ausführungsgesetzes zu Art. 141 der Hessischen Verfassung

**Fachtagung „Landesrechtliche Umsetzung der Schuldenbremse“  
am 1. Oktober 2018 in Berlin**

Finanzstaatssekretär Dr. Martin Worms  
Hessisches Ministerium der Finanzen

# Die Schuldenbremse in Hessen

## Rechtlicher Rahmen und Historie

- Im Mai 2011 wurde die Schuldenbremse des Grundgesetzes in **Art. 141 der Hessischen Verfassung (HV)** verankert.
- Vorausgegangen war eine **Volksabstimmung** bei der im **März 2011** eine Mehrheit von 70 % für die Schuldenbremse stimmte.
- Bereits im Vorfeld der Volksabstimmung fand **ein intensiver Austausch zwischen Landesregierung und Opposition über Eckpunkte** für ein (noch zu verabschiedendes) Ausführungsgesetz statt.
- **Ergebnis** war ein gemeinsamer Entschließungsantrag (EA) der Fraktionen von CDU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom Dezember 2010.

# Vorgaben für das Konjunkturbereinigungsverfahren

## Gemeinsamer Entschließungsantrag 18/3492

- Im EA wird zum Thema „Konjunkturbereinigungsverfahren“ festgelegt,  
*„dass die Landesregierung nach Beteiligung des Hessischen Rechnungshofs durch Rechtsverordnung ein transparentes Verfahren zur Ermittlung der Abweichungen von der konjunkturellen Normallage und ihrer Wirkung auf den Haushalt festlegt. Das auf Bundesebene angewandte Konjunkturbereinigungsverfahren ist hierbei einzubeziehen. Das ausgewählte Verfahren ist regelmäßig unter Berücksichtigung des Standes der Wissenschaft zu überprüfen und fortzuentwickeln.“*
- Die inhaltliche Diskussion zum Ausführungsgesetzes begann **Ende 2012**.
- Das Ausführungsgesetz wurde im Rahmen eines zeitlich straffen Verfahrens im **Juni 2013** mit den Stimmen der Regierungskoalition **verabschiedet**. Es ist zum 01.01.2015 in Kraft getreten.
- Der Gesetzentwurf war Gegenstand einer umfangreichen Anhörung im HHA in der auch das Konjunkturbereinigungsverfahren intensiv (und durchaus kontrovers) diskutiert wurde.

# Das Konjunkturbereinigungsverfahren im Art. 141-G

## Vor der Klammer

- Ausgangsproblem: Vor Einführung der Schuldenbremse spielte das Thema Konjunkturbereinigung auf Ebene der Länder keine Rolle (Länder betreten **Neuland**)
- Es gibt bislang **kein eindeutig überlegenes** Bereinigungsverfahren.
- **Schlussfolgerungen für Hessen**
  - ✓ Das ausgewählte **Konjunkturbereinigungsverfahren** wird **regelmäßig überprüft (§ 5 Abs. 5)**.
  - ✓ Zu diesem Zweck: Transparente Dokumentation der Auswirkungen des Verfahrens auf einem **Konjunkturausgleichskonto (§ 6)**.

# Eckpunkte des Artikel 141-Gesetzes

## Grundsätzliche Wirkung von Konjunkturbereinigungsverfahren

- **Grundphilosophie:** Ausgleich von konjunkturbedingten Defiziten und Überschüssen im Zeitablauf.
- **Zwei Punkte** sind hierbei von besonderer Bedeutung:
  - ✓ Jedes Konjunkturbereinigungsverfahren muss zur Bildung von **Überschüssen** (bzw. zur Reduzierung der NKA) in wirtschaftlich guten Zeiten zwingen.
  - ✓ Mindereinnahmen auf Grund von **Steuersenkungen** sind **nicht konjunkturbedingt** und dürfen daher **nicht** kreditfinanziert werden.
- **Folge:** Steuermehreinnahmen im Rahmen des HH-Vollzugs stehen – unabhängig vom gewählten Bereinigungsverfahren – regelmäßig nicht mehr zur Deckung (auch zwangsläufiger) Mehrbedarfe zur Verfügung.

**Eine „Soll-Bruchstelle“ der neuen Schuldenbremse?**

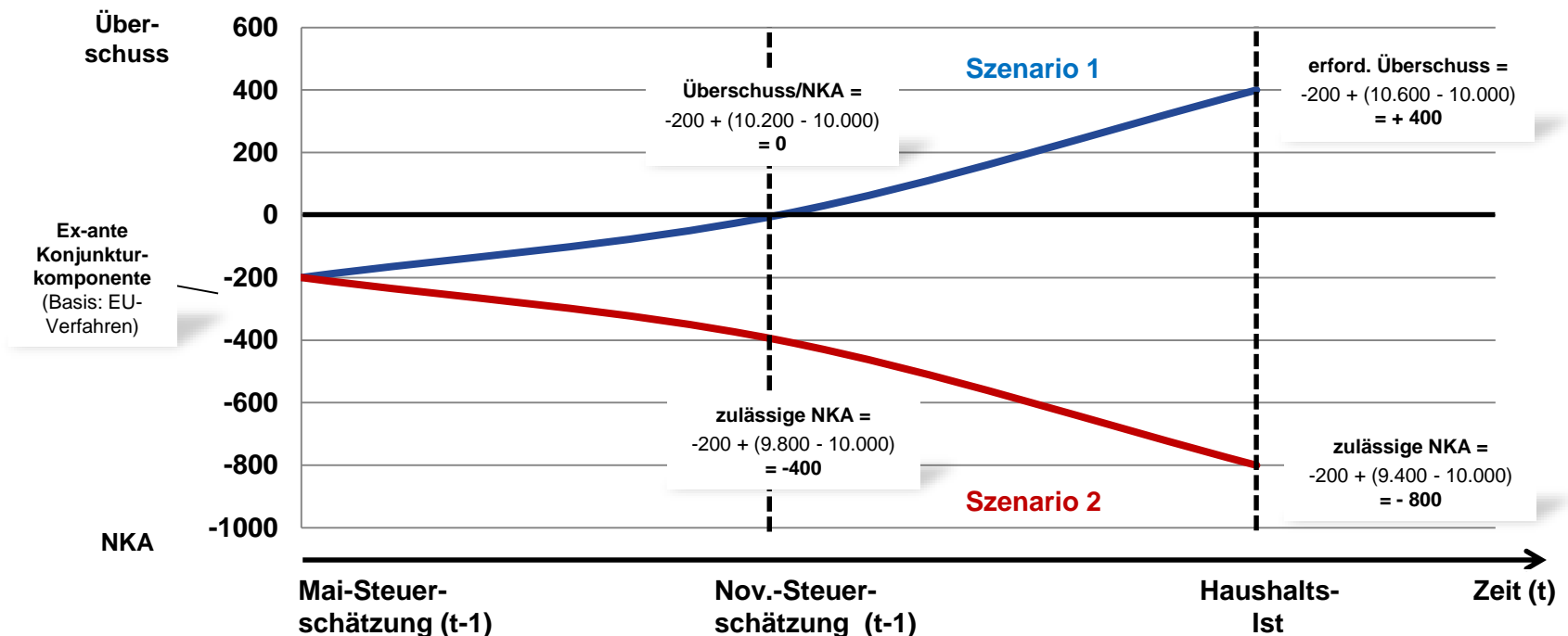
# Eckpunkte des Artikel 141-Gesetzes

## Grundzüge des Konjunkturbereinigungsverfahrens (§ 5)

- Das Konjunkturbereinigungsverfahren in Hessen orientiert sich stark am Konjunkturbereinigungsverfahren, das im Rahmen der Konsolidierungshilfen (Konso-Verfahren) angewandt wird, d.h. es
  - ✓ basiert grundsätzlich auf dem **Konjunkturbereinigungsverfahren des Bundes** (sog. **EU-Verfahren**) und
  - ✓ **verknüpft** dieses mit der **Entwicklung der Steuereinnahmen** im Jahresverlauf.
- Es verbindet damit die **Vorteile des EU-Verfahrens** mit dem auf Landesebene besonders bedeutsamen Aspekt der **Planungssicherheit** für den Haushaltsgesetzgeber.

# Eckpunkte des Artikel 141-Gesetzes

## Ermittlung der zulässigen Nettokreditaufnahme (NKA)



**Basissteuern**

10.000

-

-

**Szenario 1:**

Steigende Steuern

-

10.200

10.600

**Szenario 2:**

Sinkende Steuern

-

9.800

9.400

## § 5 Artikel 141-Gesetz

### Regelung des Bereinigungsverfahrens (gekürzt)

- (2) Die **Konjunkturkomponente** besteht aus der Ex-ante-Konjunkturkomponente und der Steuerabweichungskomponente. Die zulässige konjunkturbedingte Kreditaufnahme ergibt sich aus der um die Steuerabweichungskomponente bereinigten Ex-ante-Konjunkturkomponente.
- (3) Die **Ex-ante-Konjunkturkomponente** wird einmalig bei der Haushaltsaufstellung entsprechend dem für den Bundeshaushalt geltenden Konjunkturbereinigungsverfahren bestimmt.
- (4) Die Steuerabweichungskomponente errechnet sich als Differenz zwischen den bei Haushaltsaufstellung veranschlagten Steuereinnahmen für das kommende Haushaltsjahr (**Basissteuern**) und der tatsächlichen Entwicklung der Steuereinnahmen bis zum Abschluss des Haushaltsjahres.



## § 5 Artikel 141-Gesetz

### Vorgaben zur Berechnung der Basissteuern

- Die Basissteuern sind
  - ✓ regelmäßig auf der Grundlage der Frühjahrs-Steuerschätzung des dem Haushaltsjahr vorangehenden Jahres zu ermitteln.
  - ✓ auf derselben gesamtwirtschaftlichen Projektion zu schätzen, wie die Ex-ante-Konjunkturkomponente.
- Die Auswirkungen von Steuerrechtsänderungen, die zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung noch nicht bekannt waren und bis zum Ende des lfd. Haushaltsjahrs kassenwirksam werden, sind zu bereinigen.
- Von den Steuereinnahmen sind
  - ✓ die kassenmäßigen Zahlungen des Landes in den Länderfinanzausgleich sowie
  - ✓ die Steuerverbundmasse des KFA in Abzug zu bringen

# Hessische Verfahren zur Konjunkturbereinigung

## Beweggründe für die Auswahl (I)

### ▪ Politische Gründe

- ✓ Hohe Kongruenz mit den Regeln auf EU-Ebene (Europakonformität), der Schuldenbremse des Bundes und dem Konso-Verfahren
- ✓ Ermittlung der ex-ante Konjunkturkomponente ist nicht „manipulierbar“
- ✓ Das Konjunkturbereinigungsverfahren ermöglicht es im Aufschwung von steigenden Steuereinnahmen zu profitieren (nur bei Haushaltsaufstellung).
- ✓ Das Verfahren erlaubt es in begrenztem Umfang, bei der Festsetzung der Basissteuern durch Zu- und Abschläge landesspezifischer Besonderheiten Rechnung zu tragen (anders als „reines“ Konso-Verfahren)
- ✓ In den vergangenen Jahren: negative Outputlücke bei gleichzeitig hohen Steuereinnahmen(-zuwächsen) hat etwas Konsolidierungsdruck vom Landeshaushalt genommen

# Hessische Verfahren zur Konjunkturbereinigung

## Beweggründe für die Auswahl (II)

### - Methodische:

- ✓ Vermeidung von 17 Insellösungen mit je nach Bundesland bis zu 17 unterschiedlichen konjunkturellen Situationen in Deutschland
- ✓ Theoriebasierte Bestimmung der konjunkturellen Lage („State of the Art“)
- ✓ Das Problem des Umgangs mit Steuerrechtsänderungen bleibt auf ein Jahr beschränkt (anders als bei Steuertrendmodellen)

### - Administrative:

- ✓ Vergleichsweise einfache und transparente Berechnung der ex-ante Konjunkturkomponente und der Konjunkturkomponente insgesamt
- ✓ fachlicher Austausch mit Kollegen aus andern Ländern/Bund möglich
- ✓ Konso-Verfahren ist vss. Bestandteil der Überwachung durch den Stabilitätsrat

# Hessische Verfahren zur Konjunkturbereinigung

## Gegenargumente

Das Verfahren weist allerdings auch einige Nachteile auf:

- ✓ Die Outputlücke ist exogen vorgegeben und für das Land weder vorhersehbar, noch nachrechenbar
  - *aber: bislang gab es noch keine größeren negativen Überraschungen*
- ✓ Basissteuern und Outputlücke sowie die mit ihrer Ermittlung verbundene Methodik lässt sich ökonomischen Laien nicht immer leicht vermitteln
- ✓ Auf Grund einer Steuerelastizität  $>1$  besteht im Falle eines massiven und langanhaltenden Abschwungs die Gefahr, dass (im Folgejahr) ein zusätzlicher Konsolidierungsbedarf entsteht

# Konjunkturbereinigung in der Praxis

## Ermittlung der ex-ante KK für das Jahr 2018 bis 2022

	2018	2019	2020	2021	2022	Datenquelle:
(1) Produktionslücke (in Mrd. €)	1,700	1,000	-19,300	-7,400	0,0	für die Jahre 2018 u. 2019 Frühjahrsprojektion 2017 der BR ab dem Jahr 2020: Frühjahrsprojektion 2018
(2) Budgetsensitivität der Länder (in %)	13,0	13,0	13,0	13,0	13,0	Meldung BMF AK Stabilitätsrat, 26.04.2017
(3) = (1) x (2) Ex-ante-Konjunkturkomponente der Länder (in Mrd. €)	0,221	0,130	-2,509	-0,962	0,0	
(4) Anteil Hessen an Konjunktur- komponente der Länder (in %)	7,3988	7,3988	7,3988	7,3988	7,3988	
<i>Steuereinnahmen (nach LFA) im Jahr 2016 (für 2018) in ...</i>						
(4a) ... Hessen	19.962,9					Angabe ZDL-Kassenstatistik
(4b) ... Länder insgesamt	269,812,0					
<b>(5) = (4) x (3) KK Hessen (in Mio. Euro)</b>	<b>16,4</b>	<b>9,6</b>	<b>-185,6</b>	<b>-71,2</b>	<b>0,0</b>	(+) = zusätzlicher Verschuldungsspielraum (-) = Reduzierung des Verschuldungsspielraums/Tilgungspflicht

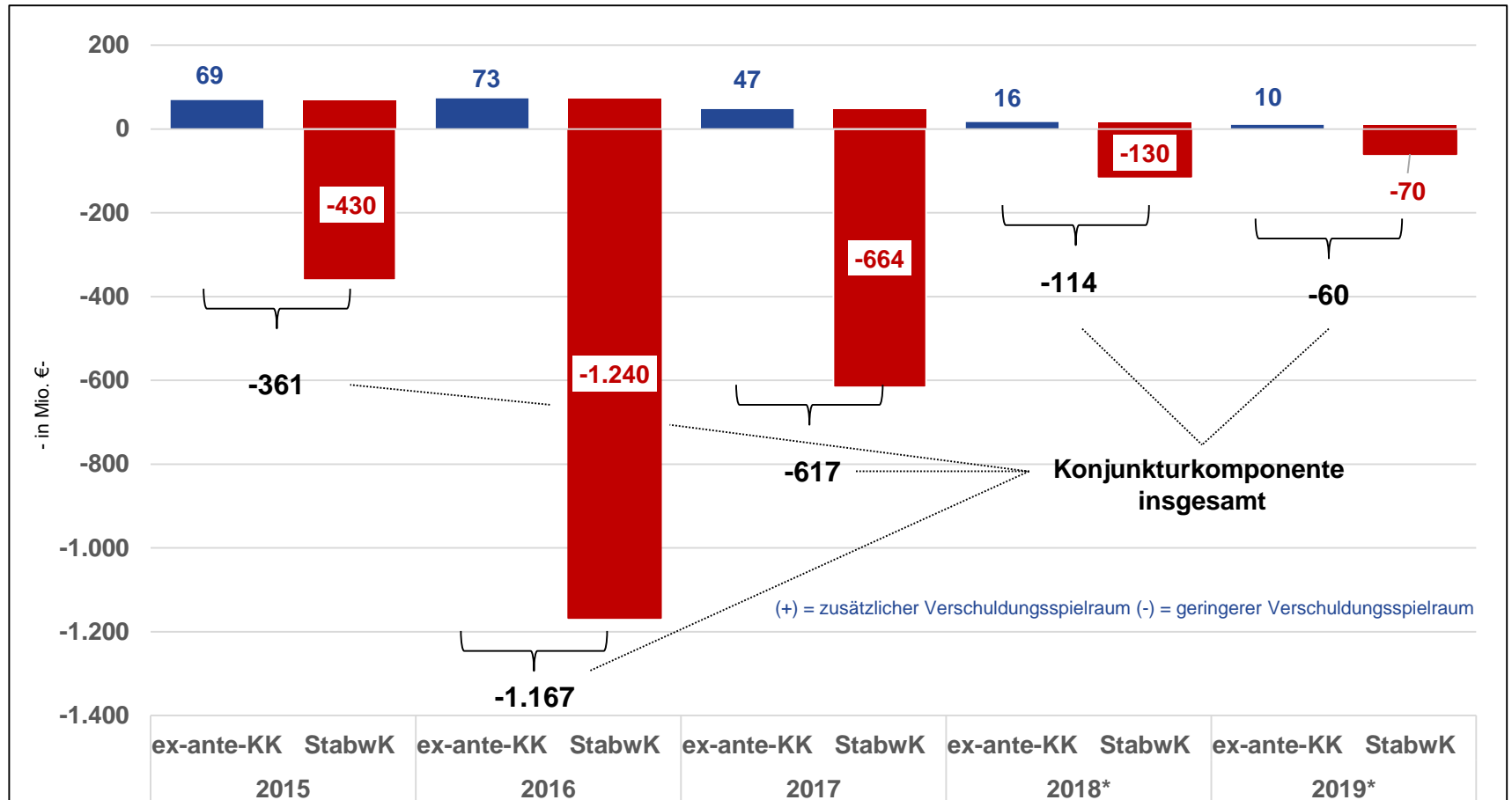
# Konjunkturbereinigung in der Praxis

## Festsetzung der Basissteuern für die Jahre 2018 und 2019 (in Mio. Euro)

Bestimmung der Basissteuern nach § 5 Abs. 4 Artikel 141-Gesetz		2018	2019
	Steuereinnahmen des Landes Hessen lt. rationalisiertem Ergebnis der Mai-Steuerschätzung 2017 für die Jahre 2018 und 2019	23.032,0	23.958,0
./.	Zahlungen des Landes in den Länderfinanzausgleich	2.297,0	2.424,0
./.	Finanzausgleichsmasse im Sinne des § 11 FAG	4.973,2	5.211,0
=	<b>Basissteuern nach § 5 Abs. 4 Artikel 141-Gesetz</b>	<b>15.761,8</b>	<b>16.323,0</b>

# Konjunkturbereinigung in der Praxis

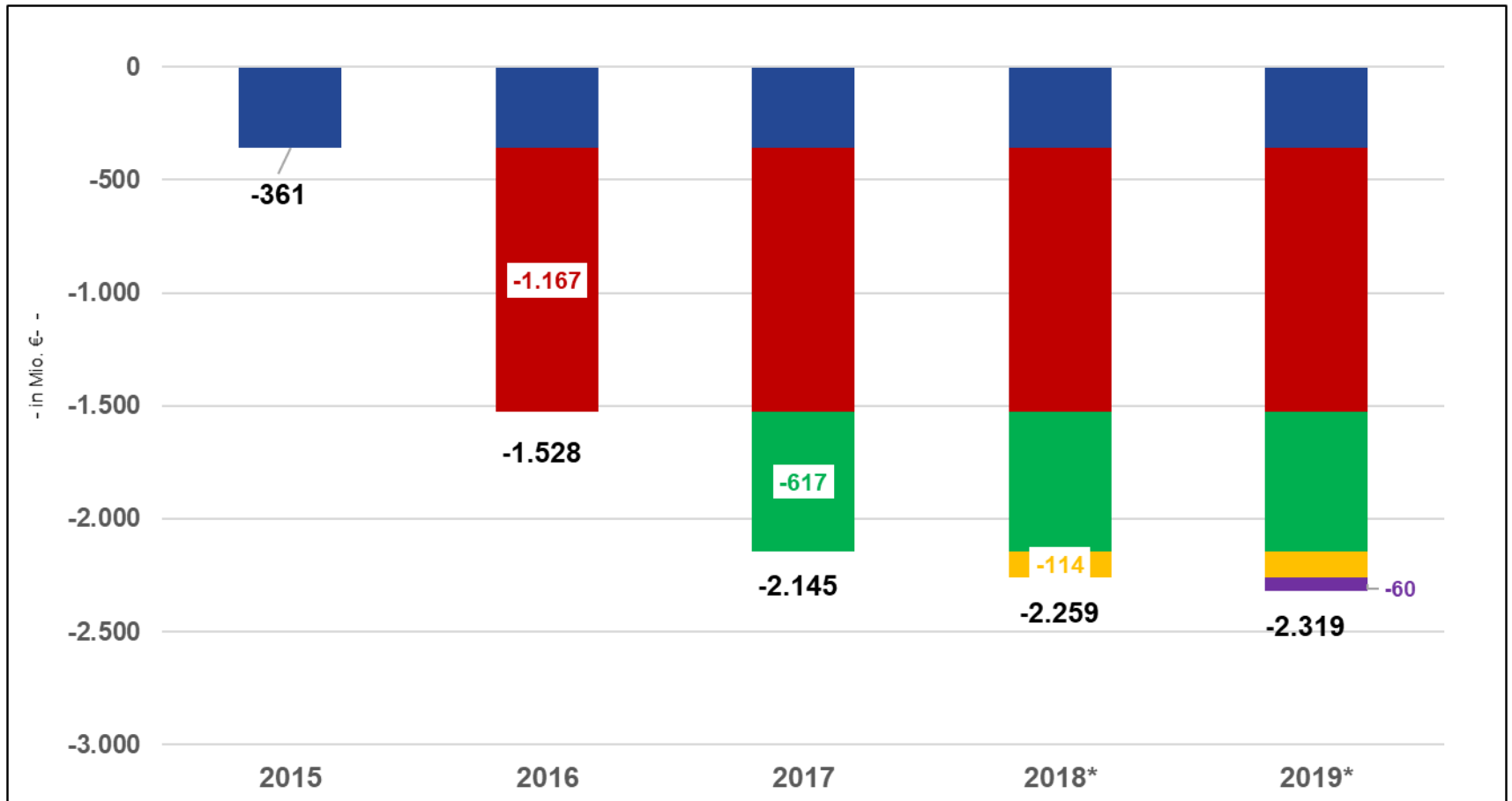
## Ergebnisse für Hessen



\* 2018 u. 2019: Soll-Werte auf Basis Novembersteuerschätzung, StabwK = Steuerabweichungskomponente

# Konjunkturbereinigung in der Praxis

## Entwicklung des Konjunkturausgleichskonto





## Ausblick

### Erste Erfahrungen insgesamt positiv!

- ✓ Die bisherigen Erfahrungen mit dem Konjunkturbereinigungsverfahren sind in Hessen insgesamt positiv. Die Verwendung von konjunkturbedingten Steuermehreinnahmen („windfall profits“) zur Reduzierung der Kreditaufnahme und/oder Stärkung der Konjunkturausgleichsrücklage wird allgemein akzeptiert.
- ✓ Korrespondierend mit dem starken und lang anhaltenden Aufschwung waren die Konjunkturreffekte auf den Landeshaushalt bislang in allen Jahren deutlich positiv. Für eine abschließende Einschätzung des Konjunkturbereinigungsverfahrens in Hessen ist es daher derzeit noch zu früh, weil der Hätetest im Konjunkturabschwung noch aussteht.
- ✓ Daher sollte jede Regelung eine Prüfklausel und ggf. ein Konjunkturausgleichskonto (zusätzlich zum Kontrollkonto) vorsehen.
- ✓ Frage der Konjunkturbereinigung stellt sich aktuell im Zusammenhang mit der Frage der Überwachung der Schuldenbremse durch den Stabilitätsrat. Positiv wäre es daher, wenn alle Länder in eine vergleichbare Richtung gehen, um eine möglichst große Vergleichbarkeit der Länderhaushalte zu gewährleisten.



**Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!**