

Konjunkturbereinigungsverfahren des Bundes und der Länder: Sachstand und Reformvorschläge

von Markus Kasseckert

Für das Haushaltsjahr 2020 mussten die Bundesländer nach Art. 143d Grundgesetz (GG) erstmals einen Haushalt aufstellen, der dem Verschuldungsverbot¹ des Art. 109 (3) S. 5 GG entspricht. Die vorliegende Schrift knüpft an das DSi-Kompakt Nr. 34 aus dem Jahr 2018 an und betrachtet vor dem Hintergrund den aktuellen Stand der Umsetzung der seit dem Haushaltsjahr 2020 geltenden Schuldenbremse in den Ländern.

Das Hauptaugenmerk liegt hierbei aber auf den sogenannten Konjunkturbereinigungsverfahren, die es den Haushalten – sowohl des Bundes als auch der Bundesländer – ermöglichen sollen, abhängig von der konjunkturellen Entwicklung ‚atmen‘ zu können. Da die Ampel-Koalition in ihrem Koalitionsvertrag angekündigt hat, das Konjunkturbereinigungsverfahren des Bundes in dieser Legislaturperiode auf den Prüfstand stellen zu wollen², wird die vorliegende Schrift eine Bestandsaufnahme der in Deutschland existierenden Konjunkturbereinigungsverfahren vornehmen und die bisher dazu gesammelten Erkenntnisse und Praxiserfahrungen synthetisieren.

Landesrechtliche Verankerung der grundgesetzlichen Schuldenregel

Aus Sicht der politischen Ökonomie besteht insbesondere in repräsentativen Demokratien die Gefahr eines ungebremsten Schuldenaufwuchses durch systemimmanente Fehlanreize. Ausgehend von der Annahme, dass politische Repräsentanten zuvorderst an der Stimmenmaximierung bei Wahlen interessiert sind, empfehlen sich für Staatseinnahmen und -ausgaben zeitdifferente Strategien³. Die Ausgaben sollten demnach möglichst schnell einer großen Zahl von Wählern zugutekommen. Hier bieten sich v. a. konsumtive Ausgaben wie bspw. höhere Sozialausgaben an. Zur Finanzierung dieser Ausgaben stehen prinzipiell zwei Wege zur Verfügung. Zum einen Steuererhöhungen, die also die gegenwärtige Wählerschaft direkt belasten. Hier ist es plausibel anzunehmen, dass diese Vorgehensweise der unterstellten Stimmenmaximierung abträglich ist. Zum anderen Kredite, die der Wähler nicht direkt spürt, weil letztlich die Finanzierung der gestiegenen Ausgaben in die Zukunft verlagert wird. Dadurch werden zudem die Konsequenzen, die aus der gegenwärtigen Politik zu ziehen sind, gar nicht mehr von jenen verantwortet, die sie herbeigeführt haben.

¹ Im Gegensatz zum Bund, dem zur Einhaltung der Schuldenbremse eine Nettokreditaufnahme i. H. v. 0,35 Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts erlaubt ist (vgl. Art. 109 (3) S. 4 i. V. m. Art. 115 (2) S. 2 GG), dürfen die Länder grundsätzlich keine Einnahmen aus Krediten generieren.

² Vgl. SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP (2021), S. 160.

³ Vgl. Fredebeul-Krein, Markus et al. (2014), S. 169.

Die im Jahr 2009 über das GG novellierte Schuldenbremse zieht nun eine Grenze ein, die die dargestellten expansiven Tendenzen beschränkt. So ist es zwar prinzipiell möglich, gegenwärtige Ausgaben zu steigern. Allerdings dürfen deren Kosten nur noch in sehr begrenztem Maß auf künftige Generationen abgewälzt werden. Über den Art. 143d GG gilt die Schuldenregel seit dem Haushaltsjahr 2020 auch auf Ebene der Bundesländer. Tabelle 1 gibt einen ersten Überblick über die gesetzliche Verankerung der Schuldenbremse auf Länderebene.

Tabelle 1: Stand der gesetzlichen Verankerung der Schuldenbremse auf Länderebene

Bundesland	Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in der jeweiligen	
	Landeshaushaltsordnung	Landesverfassung
Baden-Württemberg	ja	ja
Bayern	ja	ja
Berlin	ja	nein
Brandenburg	ja	ja
Bremen	ja	ja
Hamburg	ja	ja
Hessen	nein	ja
Mecklenburg-Vorpommern	ja	ja
Niedersachsen	ja	ja
Nordrhein-Westfalen	ja	nein
Rheinland-Pfalz	ja	ja
Saarland	ja	nein
Sachsen	ja	ja
Sachsen-Anhalt	ja	ja
Schleswig-Holstein	ja	ja
Thüringen	ja	nein

Quelle: Eigene Darstellung nach den Landeshaushaltsordnungen und Landesverfassungen in der jeweils aktuellen Fassung (Stand: Mai 2022).

Es fällt auf, dass die Bundesländer unterschiedliche Wege gegangen sind, um die Schuldenbremse in geltendes Landesrecht zu übertragen. Mit Ausnahme von Hessen haben alle Länder die Schuldenbremse in ihrer Haushaltsordnung festgeschrieben. Auch hat die große Mehrheit (12 von 16 Bundesländern) die Schuldenbremse auf Landesverfassungsebene verankert.

Zwar bindet Art. 31 GG die Länder ohnehin an die Schuldenbremse. Dennoch wäre es ein wichtiges politisches Signal, würden auch die noch fehlenden Bundesländer die Schuldenbremse ausnahmslos in ihrer jeweiligen Landesverfassung verankern und sich so zum Leitgedanken einer Schuldengrenze bekennen. Besonders auffällig ist hier das Land Berlin, das nicht nur von einer Kodifizierung der neuen Schuldenregel in seiner Landesverfassung abgesehen hat. Es hat darüber hinaus auch den alten Art. 87 seiner Landesverfassung nicht geändert, obwohl er in der bestehenden Fassung mit dem Art. 109 (2) GG unvereinbar und damit ohnehin unwirksam geworden ist.

Konjunkturkomponenten und Konjunkturbereinigungsverfahren

Abseits des grundsätzlichen Neuverschuldungsverbots ist es aus makroökonomischer Sicht jedoch vernünftig, die automatischen Stabilisatoren zum Ausgleich konjunktureller Ausschläge nicht in ihrer Wirksamkeit zu beeinträchtigen. Daher kann nach Art. 109 (3) S. 2 GG sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene eine sogenannte „Konjunkturkomponente“ eingebaut werden, die den fiskalischen Handlungsspielraum, mithin also die Möglichkeit zur Kreditaufnahme, abhängig von der konjunkturellen Lage erweitert oder beschränkt.

Bis auf Bayern⁴ haben sich alle Bundesländer dazu entschieden, eine Konjunkturkomponente zu berücksichtigen und also ein Konjunkturbereinigungsverfahren zu nutzen, das die jeweilige Konjunkturkomponente ermittelt. Hier lassen sich grundsätzlich zwei Verfahren unterscheiden⁵. Zum einen makrobasierete Verfahren, die makroökonomische Kennzahlen nutzen und auf den jeweiligen Länderanteil umrechnen. Sofern es die Länder betrifft, wird auch vom „aggregierten Quotierungsverfahren“ gesprochen⁶. Hier kann noch einmal zwischen dem Bundesverfahren und dem Konsolidierungshilfeverfahren unterschieden werden. Zum anderen steuerglättende Verfahren, die auf unterschiedliche Weise Aufkommenschwankungen in den Steuereinnahmen der Länder bereinigen, also glätten. Hier kann wiederum zwischen dem Steuertrendverfahren und dem Steuerniveauverfahren unterschieden werden. Die folgende Tabelle 2 gibt einen Überblick über die von den Bundesländern genutzten Konjunkturbereinigungsverfahren.

Tabelle 2: Konjunkturbereinigungsverfahren der Länder

	Verfahren	Bundesland
makrobasierete Verfahren	Bundesverfahren	BW, BE
	Konsolidierungshilfeverfahren ⁷	BB, HB, HE, NI, NW, SL, SH, ST
steuerglättende Verfahren	Steuertrendverfahren	HH, RP
	Steuerniveauverfahren	MV, SN, TH

Quelle: Eigene Darstellung.

Makrobasierete Verfahren⁸

Makrobasierete Verfahren folgen im Kern dem Verfahren, dass auch auf EU-Ebene zur Ermittlung der Konjunkturkomponente angewendet wird. Ohne hier auf jedes Detail eingehen zu können, vollziehen sich die makrobasiereten Verfahren in zwei Schritten⁹.

Zunächst wird eine Schätzung der ex ante-Konjunkturkomponente vorgenommen, d. h. der Konjunkturkomponente zum Zeitpunkt der Aufstellung des Haushaltsentwurfs, die, wie oben dargestellt, einen Einfluss auf die zulässige Nettokreditaufnahme hat. Hierzu wird ermittelt, wie groß die (negative bzw. positive) Produktionslücke ist, also die Abweichung der Produktion vom geschätzten Produktionspotenzial der Volkswirtschaft. Sollte also bspw. in einem konjunkturellen Abschwung die Arbeitslosigkeit steigen, so kann der Produktionsfaktor Arbeit nicht sein volles Potenzial ausschöpfen. Es liegt dann aufgrund der Unterauslastung ceteris paribus eine negative Produktionslücke vor. Das Produktionspotenzial wird mithilfe der Cobb-Douglas-Produktionsfunktion geschätzt, die als „Commonly Agreed Method“ von allen EU-Mitgliedstaaten angewendet wird. Die Daten für die Schätzung des Produktionspotenzials in

⁴ Nach Angaben des bayerischen Finanzministeriums hat sich über die sogenannte „Haushaltssicherungsrücklage“ bereits ein Verfahren etabliert, die Auswirkungen der konjunkturellen Entwicklungen auf den Staatshaushalt abzubilden und abzufedern. Zum 31.12.2021 weist das Sondervermögen „Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage“ einen Bestand von 6,1 Mrd. Euro auf (vgl. Bayerischer Oberster Rechnungshof (2021), S. 86 ff.).

⁵ Vgl. Deutsche Bundesbank (2017), S. 36 f.

⁶ Vgl. Bauer, Thomas et al. (2010), S. 17.

⁷ Diese Spielart makrobasierter Verfahren lehnt sich an das ursprünglich vom Stabilitätsrat entwickelte Bereinigungsverfahren an, dass seinerzeit von den Ländern angewendet werden musste, die nach Art. 143d (2) GG Konsolidierungshilfen erhalten haben. Daher wird es als "Konsolidierungshilfeverfahren" bezeichnet.

⁸ Vgl. hierzu ausführlicher: Bundesministerium der Finanzen (2021), S. 21.

⁹ Vgl. Deutsche Bundesbank (2017), S. 39 f.

Deutschland stammen aus einer Vielzahl statistischer Quellen, u. a. der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung sowie der Anlagenvermögensrechnung und Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes.

Die Produktionslücke wird anschließend mit der Budgetsemielastizität der Länder multipliziert. Die Budgetsemielastizität gibt an, um wie viel Prozentpunkte sich das Verhältnis von Finanzierungssaldo – also der Einnahmen und Ausgaben – und dem Bruttoinlandsprodukt (BIP) ändert, wenn sich das BIP um 1,0 Prozent erhöht bzw. vermindert¹⁰. Die Budgetsemielastizität wird von der OECD und der Europäischen Kommission für die Mitgliedstaaten berechnet und anschließend vom Bundesministerium der Finanzen auf die Ebenen Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen aufgeteilt. Das ist zuletzt im Jahr 2018 geschehen. Demnach beträgt die Budgetsemielastizität der Länder derzeit 0,134. D. h. für jeden Euro, um den sich das nominale BIP Deutschlands konjunkturbedingt erhöht bzw. vermindert, verringert bzw. erhöht sich die zulässige Nettokreditaufnahme um rd. 13 Cent.

Das Produkt von Produktionslücke und Budgetsemielastizität der Länder ergibt die ex ante-Konjunkturkomponente der Ländergesamtheit. Dieser Wert muss schließlich noch in der vertikalen Aufteilung auf das jeweilige Land umgerechnet werden¹¹. Dies erfolgt mithilfe eines Quotierungsschlüssels, der sich aus dem Anteil der Steuereinnahmen eines Landes am Steueraufkommen der Ländergesamtheit ergibt¹². Abbildung 1 veranschaulicht das Vorgehen am Beispiel der Berechnung der ex ante-Konjunkturkomponente im ersten Nachtragshaushalt 2021 des Landes Berlin.

Abbildung 1: Berechnung der ex ante-Konjunkturkomponente im ersten Nachtragshaushalt 2021 des Landes Berlin

<i>lfd. Nummer</i>		<i>in Mio. Euro</i>
1	nominales BIP	3.514.900
2	nominales Produktionspotenzial	3.578.100
3 (= 1-2)	Produktionslücke	-63.200
4	Budgetsemielastizität Länder (ohne Einheit)	0,1341
5 (= 3*4)	ex ante-Konjunkturkomponente Ländergesamtheit	-8.475,10
6	Anteil Berlins (ohne Einheit)	0,0623
7 (= 5*6)	Anteil Berlins	-528,00
8	Budgetsemielastizität Gemeinden (ohne Einheit)	0,574
9 (= 3*8)	ex ante-Konjunkturkomponente Gemeindegesamtheit	-3.627,70
10	Anteil Berlins (ohne Einheit)	0,0426
11 (= 9*10)	Anteil Berlins	-154,5
12 (= 7+11)	ex ante-Konjunkturkomponente Berlin	-682,50

Quelle: Eigene Darstellung nach Nachtrag zum Haushaltsplan von Berlin für das Haushaltsjahr 2021, S. 144.

In einem zweiten Schritt wird zum Haushaltsabschluss die ex post-Konjunkturkomponente ermittelt. Hier differenzieren sich die makrobasierten Verfahren aufgrund der herangezogenen Kennzahlen. So bereinigen Baden-Württemberg und Berlin, die sich an das Bundesverfahren anlehnen, zur Berechnung der ex post-Konjunkturkomponente die ex ante-Konjunkturkomponente um die Abweichung des tatsächlichen nominalen BIP bei Haushaltsabschluss vom geschätzten nominalen BIP bei Haushaltsaufstellung.

¹⁰ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2019), S. 36.

¹¹ Vgl. Bauer, Thomas et al. (2010), S. 17.

¹² Für Stadtstaaten unterscheidet sich das Verfahren von jenem der Flächenländer insofern, dass auch die Budgetsemielastizität der Gemeinden und der Quotierungsschlüssel auf Grundlage des Steueraufkommens der Gemeinden in Anschlag gebracht wird.

Das sogenannte Konsolidierungshilfeverfahren, das ursprünglich vom Stabilitätsrat im Zuge der Konsolidierungshilfen nach Art. 143d (2) GG für die Konsolidierungshilfeländer¹³ angewendet wurde, ermittelt die ex post-Konjunkturkomponente, indem die ex ante-Konjunkturkomponente um die sogenannte Steuerabweichungskomponente bereinigt wird¹⁴. Die Steuerabweichungskomponente wird definiert als „Abweichung zwischen den tatsächlichen Steuereinnahmen im jeweiligen Haushaltsjahr, soweit sie nicht auf Rechtsänderungen zurückzuführen sind, und den geschätzten Steuereinnahmen zum Zeitpunkt der Berechnung der ex ante-Konjunkturkomponente“¹⁵. Dem liegt also die Prämisse zugrunde, dass alle Abweichungen der Ist-Steuereinnahmen von den geschätzten Steuereinnahmen bei Haushaltsaufstellung konjunkturbedingte Ursachen haben, sofern sie nicht durch Änderungen im Steuerrecht induziert sind¹⁶.

Die Ermittlung einer ex post-Konjunkturkomponente ist, erst einmal unabhängig von ihrer konkreten Berechnung betrachtet, sehr sinnvoll. Denn nur so ist es möglich, die bei Haushaltsaufstellung recht vagen Schätzungen nachträglich an die realen Verhältnisse anzupassen und also die durch die Konjunkturkomponente veränderte zulässige Nettokreditaufnahme zu korrigieren. Auch wenn dies eine eher volatile Haushaltspolitik nach sich zieht. Allerdings können nur so auch unvorhersehbare Ereignisse, wie bspw. die Corona-Pandemie, sachgerecht im Haushalt abgebildet werden.

Grundsätzlich ist für die Landesebene aber die Ermittlung der ex post-Konjunkturkomponente nach dem Konsolidierungshilfeverfahren dem Bundesverfahren vorzuziehen. Durch die Berücksichtigung der Steuerabweichungskomponente werden die stark konjunkturereagiblen Steuereinnahmen der Länder als nachvollziehbarer und realistischer Maßstab einbezogen. Damit wird die Situation in den Ländern besser abgebildet, als durch die weiter auf der gesamtstaatlichen Produktionslücke fußende Berechnung der ex post-Konjunkturkomponente im Bundesverfahren.

Das Konjunkturbereinigungsverfahren wird für ein Haushaltsjahr also mindestens zwei Mal durchgeführt: Einmal bei der Haushaltsaufstellung und nach § 3 Art115V schließlich auch beim Haushaltsabschluss¹⁷. Darüber hinaus kann das Verfahren auch bei der Aufstellung von Nachtragshaushalten mit den jeweils aktuellen Werten erneut durchgeführt werden. Für jede Durchführung des Verfahrens werden die Schätzungen des BIP bzw. Produktionspotenzials aus der jeweils aktuellsten Wirtschaftsprojektion der Bundesregierung herangezogen¹⁸.

Steuerglättende Verfahren¹⁹

Steuerglättende Verfahren nutzen hingegen keine makroökonomischen Kennzahlen, um die Konjunkturkomponente zu berechnen. Sie konzentrieren sich auf den Umstand, dass auf Landesebene allein die Steuereinnahmen die wesentliche konjunkturereagible Größe im Landeshaushalt sind²⁰. Im Kern werden

¹³ Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein.

¹⁴ Vgl. Stabilitätsrat (2011), S. 1.

¹⁵ Ebd.

¹⁶ So waren bspw. die Mindereinnahmen des Länderanteils an der Umsatzsteuer im Jahr 2020 nicht nur auf die wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie zurückzuführen, sondern ebenso auf die befristete Absenkung des Umsatzsteuersatzes. Es ist daher wichtig, die Mindereinnahmen aufgrund der Steuerrechtsänderungen herauszurechnen, um die Konjunkturkomponente nicht zu verzerren. Das Bundesministerium der Finanzen nimmt regelmäßige Schätzungen des Einflusses von Steuerrechtsänderungen auf die Steuereinnahmen vor.

¹⁷ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2015), S. 24.

¹⁸ Die Datengrundlagen und Ergebnisse der Schätzungen werden von der Bundesregierung in Form tabellarischer Übersichten unterjährig drei Mal im Rahmen der Jahresprojektion (Januar), Frühjahrsprojektion (April) und Herbstprojektion (Oktober) veröffentlicht. Darüber hinaus werden sie in den Folgejahren fortlaufend revidiert, wobei sich insbesondere am aktuellen Rand der Schätzung mitunter hohe Abweichungen ergeben können.

¹⁹ Für eine ausführlichere Darstellung der Unterschiede steuerglättender Verfahren zwischen den Ländern vgl. Warneke, Matthias (2018), S. 8 ff.

²⁰ Vgl. Boysen-Hogrefe, Jens (2015), S. 45 ff.

hier die Steuereinnahmen um Aufkommensschwankungen bereinigt (i. e. ‚geglättet‘), wobei die Abweichungen als konjunkturbedingt interpretiert werden.

Das Steuerrendverfahren ermittelt hierzu die Differenz zwischen tatsächlichen Steuereinnahmen und einem prognostizierten Steuereinnahmetrend. Das Trendwachstum stellt gewissermaßen die Entwicklung der geschätzten Normallage der Volkswirtschaft des jeweiligen Landes dar. Folgerichtig werden alle (positiven wie negativen) Abweichungen von diesem Trend als konjunkturell bedingt interpretiert²¹.

Das Steuerniveauverfahren nutzt hingegen kein fortgeschriebenes Trendwachstum, sondern einen rollierenden, d. h. fortlaufend neu berechneten Durchschnitt der Steuereinnahmen eines bestimmten Zeitraums als Basis. Hier werden wiederum alle Abweichungen von diesem Durchschnitt als konjunkturell bedingt interpretiert²².

Vergleich der Verfahren

Es wäre an dieser Stelle zu früh, die tatsächlichen Auswirkungen auf die zulässige Nettokreditaufnahme der verschiedenen Konjunkturbereinigungsverfahren zu bewerten und miteinander zu vergleichen, da mit Ausnahme der Konsolidierungshilfelande die große Mehrheit der Bundesländer erst mit dem Haushaltsjahr 2020 begonnen hat, das jeweilige Konjunkturbereinigungsverfahren anzuwenden. Die Datenbasis ist demnach noch nicht stabil genug. Daher ist es auch noch nicht möglich, die Funktionsfähigkeit der Konjunkturbereinigungsverfahren abschließend zu beurteilen, da mit ihnen bisher kein vollständiger Konjunkturzyklus abgebildet ist. Somit ist nicht klar, inwiefern die Verfahren tatsächlich in der Lage sind, Auf- und Abschwünge symmetrisch zu berücksichtigen oder nicht doch zu einer bestimmten Seite verzerren.

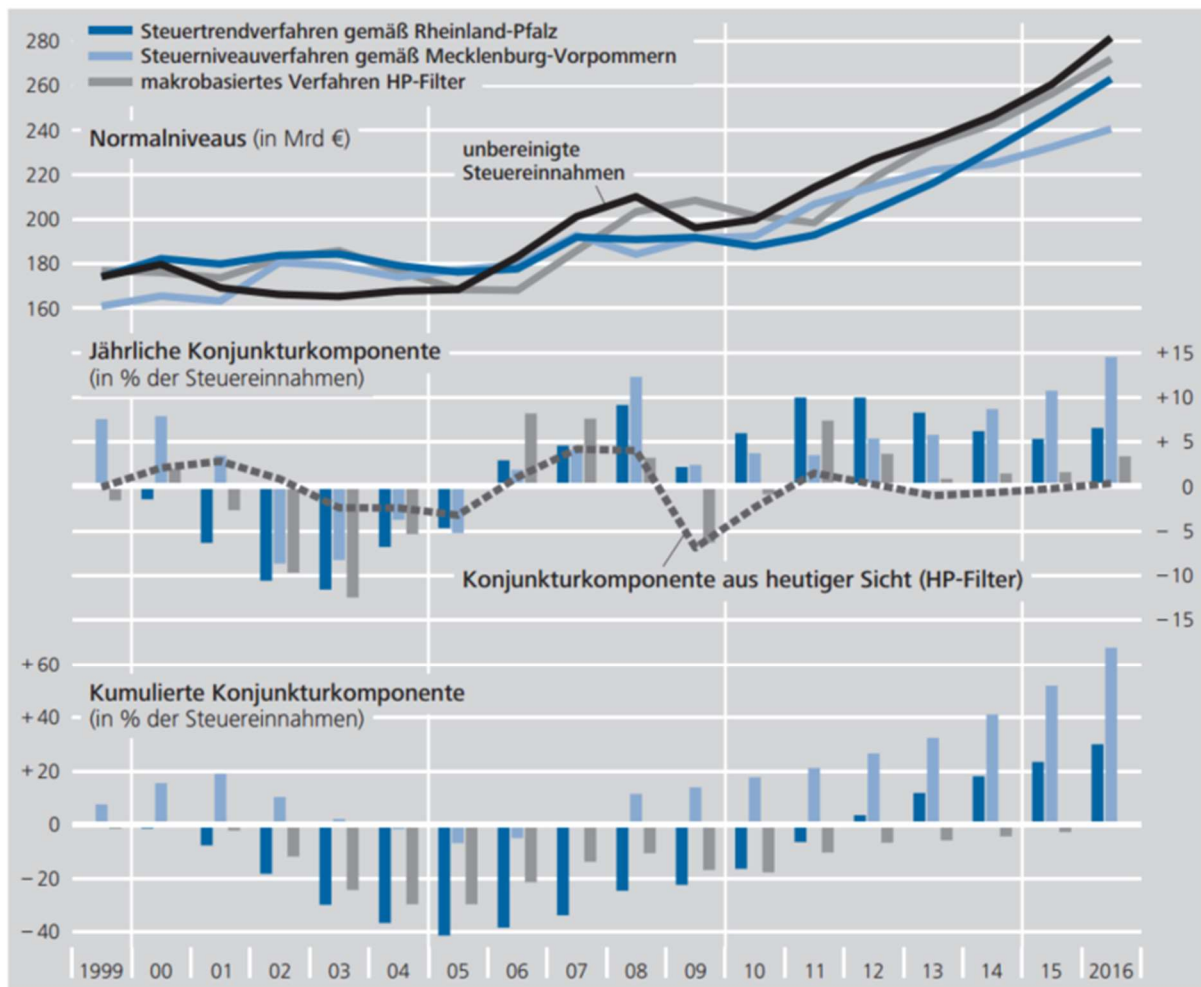
Die *Deutsche Bundesbank* hat im Jahr 2017 jedoch den Versuch unternommen, für die Jahre 1999 bis 2016 die Auswirkungen der verschiedenen Konjunkturbereinigungsverfahren zu simulieren²³. Dabei kam sie zu dem Ergebnis, dass die unterschiedlichen Verfahren in den simulierten Jahren durchaus stark voneinander abweichende Konjunkturkomponenten ergeben hätten. Demnach hätte sich je nach Verfahren der fiskalische Handlungsspielraum der Länder unterschieden. Abbildung 2 veranschaulicht die Ergebnisse der Simulation.

²¹ Vgl. Deutsche Bundesbank (2017), S. 38.

²² Vgl. ebd.

²³ Vgl. Deutsche Bundesbank (2017), S. 40 f.

Abbildung 2: Ergebnisse simulierter Konjunkturkomponenten



Quelle: Deutsche Bundesbank (2017), S. 42.

Es lassen sich hieraus drei Besonderheiten ablesen. Zunächst ist auffällig, dass das hier simulierte makrobasiertere Verfahren hinsichtlich des Normalniveaus die höchste Volatilität aufweist (s. graue Linie im oberen Diagramm). Das ist prinzipiell nicht verwunderlich, da makrobasiertere Verfahren das jeweils geschätzte nominale BIP als Grundlage zur Definition der Normallage nehmen und also im Gegensatz zu den steuerglättenden Verfahren keinen größeren Zeitraum betrachten. Darüber hinaus fällt auf, dass makrobasiertere Verfahren sowohl bei der jährlichen Konjunkturkomponente aber insbesondere bei der kumulierten Konjunkturkomponente ein leichtes Übergewicht an konjunkturellen Defiziten ergeben.

Das Steuerniveauverfahren zeichnet hinsichtlich der kumulierten Konjunkturkomponente ein diametral entgegengesetztes Bild: Hier ist ein deutliches Übergewicht an konjunkturellen Überschüssen zu erkennen (s. hellblaue Balken im dritten Diagramm).

Der Verlauf des Normalniveaus beim Steuertrendverfahren weist eine vergleichsweise stabile Entwicklung auf (s. dunkelblaue Linie im ersten Diagramm). Angesichts seiner Funktionsweise, indem die Wachstumsrate eines prognostizierten Trends fortgeschrieben wird, ist das nachvollziehbar. Interessant ist jedoch, dass die mit diesem Verfahren ermittelten Konjunkturkomponenten in der vorliegenden Simulation dadurch aber auch oftmals die größten Ausschläge aufweisen (s. die dunkelblauen Balken im zweiten und dritten Diagramm).

Bereits im Jahr 2016 hat der Arbeitskreis „Haushaltsrecht und Grundsatzfragen“ der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder eine ähnliche Simulation durchgeführt, wobei es ihm u. a. explizit um die konkreten Auswirkungen der verschiedenen Konjunkturbereinigungsverfahren auf die Kreditaufnahmekapazitäten der Länder ging. Die Untersuchung umfasst den Zeitraum 2012 bis 2014 und bezieht sich exemplarisch auf die Länder Berlin, Hessen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen.

Abbildung 3: Kreditaufnahmekapazitäten nach Konjunkturbereinigungsverfahren, in Mio. Euro*

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

*Das hier als „Referenzwert-Modell“ (erste Spalte) bezeichnete Verfahren entspricht dem Steuerniveauverfahren, das hier als „EU-Modell“ (dritte Spalte) bezeichnete Verfahren entspricht dem makrobasierten Verfahren des Bundes.

Quelle: Arbeitskreis „Haushaltsrecht und Grundsatzfragen“ der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder (2016), S. 41.

Auffällig ist anhand der in Abbildung 3 dargestellten Ergebnisse zunächst, dass das Steuerniveauverfahren hier in keinem Land und keinem Jahr Spielräume zur Aufnahme von Krediten geschaffen hätte. Dies entspricht auch den oben dargestellten Ergebnissen der *Deutschen Bundesbank*, deren Simulation ebenfalls ein relatives Übergewicht an konjunkturellen Überschüssen beim Steuerniveauverfahren ergeben hat.

Ebenso decken sich die Ergebnisse hinsichtlich des Steuertrendverfahrens, das auch in der Simulation des Arbeitskreises „Haushaltsrecht und Grundsatzfragen“ eine hohe Volatilität der durch die Konjunkturkomponente errechneten Kreditaufnahmekapazitäten aufweist.

Insgesamt bleibt anhand der beiden hier dargestellten Untersuchungen festzuhalten, dass die verschiedenen Konjunkturbereinigungsverfahren sowohl hinsichtlich der prognostizierten Normallage als auch der größeren bzw. kleineren Spielräume zur Aufnahme von Krediten, die sie eröffnen, mitunter große Unterschiede aufweisen. Je nach Kennziffer weisen alle Verfahren spezifische Vor- und Nachteile auf, die keine eindeutige Gütebewertung zulassen²⁴. Darüber hinaus muss hervorgehoben werden, dass die hier vorgestellten Ergebnisse aufgrund ihres simulativen Charakters vorsichtig zu interpretieren sind. Die Güte eines Konjunkturbereinigungsverfahrens, die sich in erster Linie anhand seiner symmetrischen und damit ausgewogenen Berücksichtigung von Auf- und Abschwüngen ergibt, kann erst dann bewertet werden, wenn die Verfahren über einen oder mehrere Konjunkturzyklen hinweg praktisch angewendet wurden.

Ein damit eng verknüpft, zentrales Problem aller Konjunkturbereinigungsverfahren ist die Tatsache, dass die zentrale Kennzahl der Normallage, unabhängig davon, wie sie im jeweiligen Verfahren definiert wird, lediglich geschätzt und nicht beobachtet werden kann²⁵. Obwohl es also, wie oben dargestellt,

²⁴ Vgl. auch Arbeitskreis „Haushaltsrecht und Grundsatzfragen“ der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder (2016), S. 47.

²⁵ Vgl. Bauer, Thomas et al. (2010), S. 64 sowie Schuster, Florian et al. (2021), S. 19.

ökonomisch sinnvoll ist, im Rahmen der Kreditaufnahmekapazitäten eine Konjunkturkomponente zu berücksichtigen, wird gerade dadurch die Ermittlung fiskalischer Handlungsspielräume diffus. Neben der Symmetrie, die das zentrale Gütekriterium eines Konjunkturbereinigungsverfahrens ist, sollten daher auch die Revisionsanfälligkeit, die potenzielle Manipulationsanfälligkeit sowie Transparenz resp. Nachvollziehbarkeit in die Betrachtung einbezogen werden.

Die Tatsache, dass die makrobasierten Verfahren auf Produktionspotenzialschätzungen beruhen, die wiederum über die Schätzung verschiedener Variablen vorgenommen wird²⁶, deutet schon darauf hin, dass diese Verfahren eine höhere Revisionsanfälligkeit haben²⁷ als die steuerglättenden Verfahren. Auch ist die Volatilität des Normalzustandes ein Hinweis darauf. Je größer der Anteil an Schätzvariablen bei der Ermittlung der Konjunkturkomponente ist, desto größer ist mitunter auch die Notwendigkeit, Ergebnisse ex post zu revidieren und an neue Erkenntnisse anzupassen, was wiederum die Vagheit des Verfahrens²⁸ und schließlich die Sprunghaftigkeit der Finanzpolitik erhöht²⁹.

Eine hohe Manipulationsanfälligkeit bei der Berechnung der Konjunkturkomponente läuft der ökonomischen Vernunft dieser Größe zuwider, da es gerade nicht darum gehen darf, dass sie zur diskretionären Schaffung oder Begrenzung finanzieller Handlungsspielräume der Politik instrumentalisiert werden kann. Insofern sind jene Verfahren besonders manipulationsanfällig, die entweder durch geringe Nachvollziehbarkeit oder geringe Transparenz gekennzeichnet sind. So sind die makrobasierten Verfahren aufgrund ihrer hohen Komplexität und der Schätzvariablen, die mithilfe ökonomischer Modelle berechnet werden, vergleichsweise manipulationsanfällig, insofern ihre einzelnen Parameter im Zeitverlauf ‚einfach‘ variiert werden können³⁰. Aus Sicht der Bundesländer verfängt dieses Argument allerdings nicht, da die wesentlichen Schätzvariablen auf EU- und Bundesebene ermittelt werden und daher von den einzelnen Landesregierungen kaum bis gar nicht beeinflussbar sind.

Die steuerglättenden Verfahren zeichnen sich durch eine vergleichsweise hohe Transparenz und Nachvollziehbarkeit aus, da sie die Konjunkturkomponente mit nur wenigen verfügbaren Kennziffern berechnen. Daher sind sie nur eingeschränkt manipulationsanfällig. Insbesondere die Art der Berücksichtigung von Steuerrechtsänderungen bietet hier jedoch Raum für Gestaltung. Dies gilt allerdings auch für die Konsolidierungshilfungsverfahren, da auch bei ihnen die Steuerrechtsänderung bei der Ermittlung der Steuerabweichungskomponente eine Rolle spielen³¹.

Abschließend werden in der folgenden Tabelle 3 die berechneten ex ante-Konjunkturkomponenten einiger ausgewählter Länder für das Haushaltsjahr 2021 zur Illustration gegenübergestellt. Auf drei Umstände sei jedoch zuvor hingewiesen. Erstens war auch das Haushaltsjahr 2021 wesentlich von der Corona-Pandemie und ihren Auswirkungen geprägt. Diese besondere Situation erfordert eine vorsichtige Bewertung der hier dargestellten Konjunkturkomponenten. Zweitens haben die Analysen der Haushaltspläne ergeben, dass längst nicht alle Bundesländer bei der rechnerischen Darstellung ihrer Konjunkturbereinigung so transparent sind, wie bspw. das weiter oben illustrierte Berlin. So lassen sich für Sachsen keine Angaben zur Konjunkturkomponente darin finden, Schleswig-Holstein und das Saarland legen wiederum nicht die einzelnen Berechnungsschritte offen. Drittens erlaubt eine solche Punkt Betrachtung nur eines Haushaltsjahres keine gesicherte Aussage über die Güte der jeweiligen konkret umgesetzten

²⁶ Vgl. Warneke, Matthias (2018), S. 5.

²⁷ Vgl. Feld, Lars (2021), S. 6.

²⁸ Vgl. Koriath, Stefan (2021a), S. 962 sowie Truger, Achim (2019), S. 3.

²⁹ Vgl. Deutsche Bundesbank (2022), S. 55.

³⁰ Vgl. Holtemöller, Oliver et al. (2014), S. 26.

³¹ So bezieht Schleswig-Holstein im Gegensatz zu den anderen Bundesländern auch solche Steuerrechtsänderungen in die Berechnung mit ein, die zwar noch nicht in der Steuerschätzung berücksichtigt sind, die aber bereits als sicher gelten können und über deren Berücksichtigung Einvernehmen im Stabilitätsrat herrscht (vgl. § 4 (2) und (3) LVO KBV).

Konjunkturbereinigungsverfahren des Bundes und der Länder im Zeitverlauf. Die Darstellung der Rechercheergebnisse dient lediglich zur vorläufigen Illustration als anekdotische Evidenz, um ein Gefühl für die unterschiedlichen Auswirkungen und Größenordnungen zu vermitteln.

Tabelle 3: Gegenüberstellung der ex ante-Konjunkturkomponenten in Mio. Euro für das Jahr 2021*

Verfahren	Bundesland	Ex ante-Konjunkturkomponente 2021 in Mio. Euro
Bundesverfahren	Bund (nachrichtlich)	-13.865,00
	Baden-Württemberg	-150,20
	Berlin	-682,50
Konsolidierungshilfeverfahren	Brandenburg	-255,40
	Bremen	-101,90
	Hessen	-674,20
	Niedersachsen	-673,00
	Nordrhein-Westfalen	-231,00
	Schleswig-Holstein	-240,20
	Saarland	-85,00
	Sachsen-Anhalt	-1,60
	Steuertrendverfahren	Hamburg
	Rheinland-Pfalz	-1.362,00
Steuerniveauverfahren	Mecklenburg-Vorpommern	0,00
	Thüringen	-288,00

*Sachsen ist aufgrund fehlender, eindeutiger Daten nicht berücksichtigt.

Quelle: Eigene Darstellung nach den Haushaltsplänen, Stabilitätsberichten und Finanzberichten der Länder und des Bundes³².

Auffällig ist zunächst die allgemein große Spannweite, in der sich die berechneten Konjunkturkomponenten bewegen. Sie reicht von gut 1,3 Mrd. Euro in Rheinland-Pfalz bis hin zu null Euro in Mecklenburg-Vorpommern. Dass Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2021 das einzige Land war, dessen Konjunkturbereinigungsverfahren keine konjunkturbedingte Kreditaufnahme zugelassen hat, lässt sich zum Teil mit der vergleichsweise restriktiven Definition der Abweichung von der Normallage in dem Land erklären. Nach § 18 (2) LHO besteht eine Abweichung von der konjunkturellen Normallage nur, wenn die Höhe der Steuereinnahmen den rollierenden Durchschnitt der vergangenen fünf Jahre um drei Prozent über- oder unterschreitet³³. Da die bei der Haushaltsaufstellung geschätzten Steuermindereinnahmen für das Jahr 2021 den Durchschnitt um weniger als drei Prozent unterschritten haben, lag also definitionsgemäß keine Abweichung von der konjunkturellen Normallage vor.

Darüber hinaus fällt auf, dass sowohl Hamburg als auch Rheinland-Pfalz, die beide das Steuertrendverfahren nutzen, mit einer negativen Konjunkturkomponente von jeweils über einer Mrd. Euro relativ stark nach oben ausreißen. Angesichts der weiter oben vorgestellten Simulationen, die gezeigt haben, dass die Konjunkturkomponenten im Steuertrendverfahren sehr volatil sind, ist demgegenüber aber bei einem konjunkturellen Aufschwung in den Folgejahren eine stärker positive Konjunkturkomponente zu erwarten als bei den anderen Bundesländern.

³² Bund: 2. Nachtragshaushalt 2021, S. 13; BW: Haushaltsplan 2020/2021, S. 43; BE: 1. Nachtragshaushalt 2021, S. 144; BB: Stabilitätsbericht 2021, S. 9; HB: Haushaltsplan 2021, S. 20 & S. 108; HE: Haushaltsplan 2021, S. 24; NI: Haushaltsplan 2021, S. 18; NW: Stabilitätsbericht 2021, S. 15; SH: Haushaltsplan 2021, S. 76; SL: Stabilitätsbericht 2021, S. 19; ST: Stabilitätsbericht 2021, S. 5; HH: Finanzbericht 2020/2021, S. 14; RP: Haushaltsplan 2021, S. 26; MV: 1. Nachtragshaushalt 2020/2021, S. 43; TH: Stabilitätsbericht 2021, S. 4.

³³ § 18 (2) S. 2 LHO im Wortlaut: „Eine Abweichung von der konjunkturellen Normallage liegt vor, wenn die Höhe der Einnahmen aus Steuern und Zuweisungen nach Artikel 107 Grundgesetz den Durchschnitt der entsprechenden Einnahmen der fünf vorangegangenen Jahre als Referenzwert um mehr als drei Prozent unter- oder überschreitet.“

Im den folgenden Tabellen 4 und 5 werden zur Einordnung die Konjunkturkomponenten der Tabelle 3 in das prozentuale Verhältnis zum nominalen BIP (Tabelle 4) bzw. der Steuereinnahmen (Tabelle 5) des jeweiligen Landes gesetzt. Damit relativieren sich die absoluten Abstände der Konjunkturkomponenten zueinander. Allerdings stehen auch hier Hamburg und Rheinland-Pfalz mit weitem Abstand an der Spitze.

Tabelle 4: Ex ante-Konjunkturkomponenten im prozentualen Verhältnis zum jeweiligen Landes-BIP des Jahres 2021

Bundesland	
Hamburg	0,944
Rheinland-Pfalz	0,840
Thüringen	0,440
Berlin	0,419
Brandenburg	0,325
Bremen	0,298
Saarland	0,239
Schleswig-Holstein	0,230
Hessen	0,223
Niedersachsen	0,213
Nordrhein-Westfalen	0,032
Baden-Württemberg	0,028
Sachsen-Anhalt	0,002
Mecklenburg-Vorpommern	0,000
Bund (nachrichtlich)	0,388

Quelle: Eigene Berechnung nach den Ergebnissen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen der Länder (Stand: Februar 2022), online verfügbar unter <https://www.statistikportal.de/de/bruttoinlandsprodukt-vgr>, zuletzt geprüft am 06.05.2022 sowie Statistisches Bundesamt.

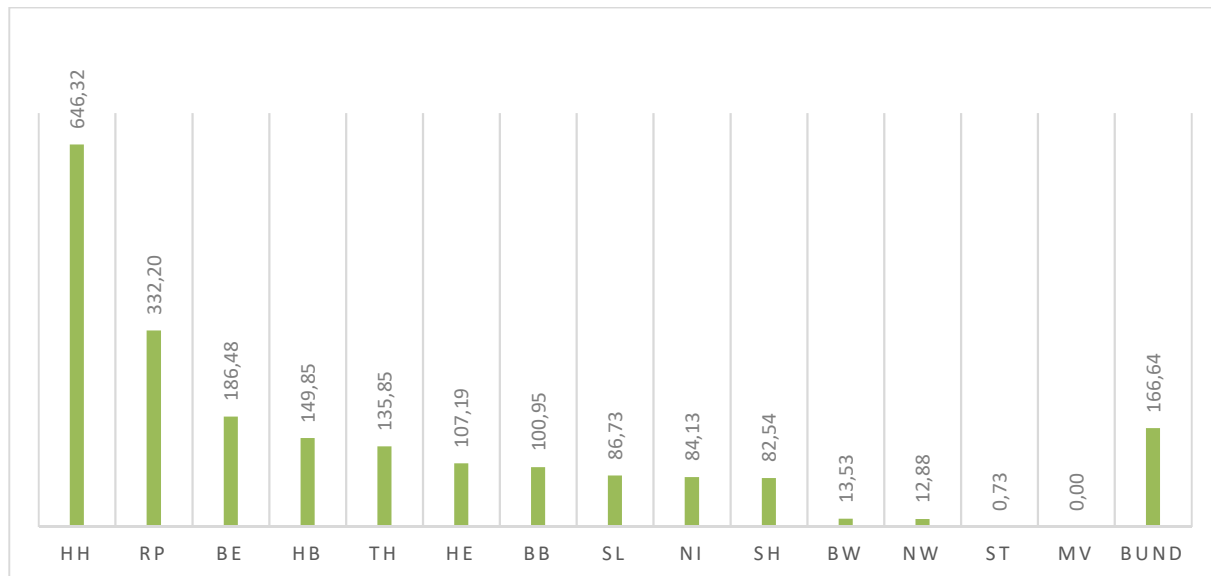
Tabelle 5: Ex ante-Konjunkturkomponenten im prozentualen Verhältnis zu den jeweiligen Steuereinnahmen des Jahres 2021

Bundesland	
Hamburg	10,007
Rheinland-Pfalz	9,697
Thüringen	4,021
Hessen	2,982
Brandenburg	2,957
Berlin	2,889
Bremen	2,611
Saarland	2,525
Niedersachsen	2,479
Schleswig-Holstein	2,350
Baden-Württemberg	0,369
Nordrhein-Westfalen	0,369
Sachsen-Anhalt	0,021
Mecklenburg-Vorpommern	0,000
Bund (nachrichtlich)	4,732

Quelle: Eigene Berechnung nach den Gruppierungsübersichten in den Haushaltsplänen 2021 der Länder und des Bundes.

Die folgende Abbildung 4 veranschaulicht abschließend noch einmal die konjunkturbedingten Kreditaufnahmekapazitäten der Länder und des Bundes pro Kopf in Euro. Auffällig sind hier einige markante Unterschiede selbst zwischen Ländern, die das gleiche Verfahren anwenden. An den Beispielen Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern, sowie Baden-Württemberg und Berlin sollen im folgenden mögliche Erklärungsfaktoren dafür diskutiert werden.

Abbildung 4: Konjunkturbedingte Kreditaufnahmekapazität je Einwohner in Euro im Jahr 2021



Quelle: Eigene Berechnungen nach den Statistisches Ämtern der Länder (Stand: April 2022), online verfügbar unter <https://www.statistikportal.de/de/bevoelkerung/flaeche-und-bevoelkerung>, zuletzt geprüft am 06.05.2022 sowie Statistisches Bundesamt.

Dass selbst bei der Anwendung des gleichen Konjunkturbereinigungsverfahrens dennoch die spezifischen institutionellen Rahmenbedingungen, v. a. die landesrechtliche Ausgestaltung des Verfahrens, eine große Rolle bei der Ermittlung der Konjunkturkomponente spielen können, verdeutlicht der Vergleich zwischen Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern. Obwohl beide Länder das Steuerniveauverfahren anwenden, war es für Thüringen im Jahr 2021 bei Haushaltsaufstellung möglich, rd. 136 Euro je Einwohner an konjunkturbedingten Krediten aufzunehmen, wohingegen Mecklenburg-Vorpommern keinerlei Kreditaufnahmekapazitäten nutzen konnte. Dies liegt an den strengen Zügeln, die Mecklenburg-Vorpommern an das Verfahren angelegt hat.

Nach § 18 (2) LHO liegt eine Abweichung von der konjunkturellen Normallage nur dann vor, wenn die Steuereinnahmen den Durchschnitt der fünf vorangegangenen Jahre um mehr als drei Prozent unter- oder überschreiten. Da die Unterschreitung bei der Haushaltsaufstellung für das Jahr 2021 weniger als drei Prozent vom Durchschnitt betragen hat, war Mecklenburg-Vorpommern also nicht berechtigt, konjunkturbedingte Kredite aufzunehmen.

Neben der konkreten landesrechtlichen Konstruktion der Konjunkturbereinigungsverfahren, hat aber auch der Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung einen großen Einfluss auf die Höhe der konjunkturbedingten Kreditaufnahme. Das wird bei einem Vergleich zwischen Baden-Württemberg und Berlin sehr deutlich. Beide Länder wenden das Bundesverfahren an, doch während Baden-Württemberg nur rd. 14 Euro je Einwohner an konjunkturbedingten Krediten aufnehmen konnte, waren es in Berlin gut 186 Euro.

Das liegt v. a. daran, dass Berlin in seinem ersten Nachtragshaushalt 2021, auf den sich der dargestellte Wert bezieht, bereits die wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie, die im Jahr 2020 noch massiv unterschätzt wurden, einbeziehen konnte. So lag der Ermittlung der Konjunkturkomponente eine

negative Produktionslücke von 63,2 Mrd. Euro zugrunde. Die Konjunkturkomponente von Baden-Württemberg basiert auf Schätzungen aus der Herbstprojektion 2019, da das Land für 2020 und 2021 einen Doppelhaushalt erlassen hat. Demnach sind die wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie dort noch nicht eingepreist und die prognostizierte negative Produktionslücke betrug lediglich 8,8 Mrd. Euro. Darüber hinaus macht Baden-Württemberg von der Möglichkeit, für Nachtragshaushalte auch die Konjunkturkomponente neu zu berechnen, keinen Gebrauch, sodass die realen Verhältnisse unterjährig im Haushalt nicht abgebildet werden.

Fazit und Empfehlungen

Gerade vor dem Hintergrund des Vorhabens der amtierenden Bundesregierung, das Konjunkturbereinigungsverfahren in der laufenden Legislaturperiode zu evaluieren, spielt die Bewertung der bisher eingesetzten Verfahren eine wichtige Rolle. Und obgleich durch die technisch gesehen vier existierenden Verfahren in Deutschland nachgerade ein Flickenteppich an Regelungen entstanden ist, da sich die konkrete Anwendung gleicher Verfahren zwischen den Ländern auch noch einmal unterscheidet³⁴, sind damit Experimentierräume geschaffen, die auch als Chance begriffen werden können. So ist es nicht nur möglich, dass die verschiedenen Regelungen auf die spezifischen Ländersituationen individuell aufsetzen³⁵, sondern es können darüber hinaus künftig differenzierte Analysen unter Berücksichtigung verschiedener Kontextbedingungen durchgeführt werden.

Demnach ist es auch nicht möglich, eine eindeutige Empfehlung eines Verfahrens für alle Länder und Ebenen auszusprechen, da wohlüberlegt zwischen den oben dargestellten Vor- und Nachteilen abgewogen werden muss. So sind die makrobasieren Verfahren zwar überaus komplex und daher schwer nachvollziehbar, allerdings aber gerade aufgrund ihrer ökonomischen Verankerung auf EU-Ebene standardisiert und gegenüber diskretionären Eingriffen insbesondere der Länder gut geschützt.

Anders verhält es sich auf Bundesebene, denn hier sind durchaus Gestaltungsspielräume vorhanden, indem bestimmte Variablendefinitionen verändert werden können. So setzt sich bspw. die Variable „Arbeitspotenzial“ in der Cobb-Douglas-Produktionsfunktion u. a. aus der Partizipationsrate und den Arbeitsstunden je erwerbstätiger Person zusammen. Je nachdem wie diese Variablen statistisch konkret definiert werden, wäre es prinzipiell möglich, das Produktionspotenzial nach oben zu schrauben und damit die Spielräume für konjunkturbedingte Kredite aufgrund größerer negativer Produktionslücken zu erhöhen. Wie weiter oben beschrieben, gibt es diese Möglichkeit aber nicht bei allen Variablen, da einige Daten direkt von der OECD bzw. EU-Ebene geliefert werden.

Steuerglättende Verfahren sind wiederum aufgrund ihrer Nachvollziehbarkeit und der transparenten Datengrundlage gut evaluier- und überprüfbar, jedoch dafür auf Länderebene potentiell manipulationsanfälliger, insbesondere was die Festlegung des jeweiligen Stützzeitraums zur Definition des Trends bzw. rollierenden Durchschnitts angeht, als auch hinsichtlich der Berücksichtigung von Steuerrechtsänderungen.

Allerdings lassen sich aufgrund der bisherigen Erkenntnisse die folgenden Empfehlungen ableiten, die als Minimalbedingungen für die Weiterentwicklung der Konjunkturbereinigungsverfahren in Deutschland, die also nicht nur auf die Bundesebene beschränkt werden darf, berücksichtigt werden sollten.

³⁴ Vgl. Warneke, Matthias (2018), Tabelle 5 und 6, S. 9.

³⁵ Vgl. Arbeitskreis „Haushaltsrecht und Grundsatzfragen“ der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder (2016), S. 13.

Empfehlungen

1. Empfehlung: Das oberste Gebot muss die symmetrische Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung im Auf- und Abschwung sein.

Konjunkturbereinigungsverfahren dürfen zu keiner Seite hin instrumentalisiert werden. Es darf also weder darum gehen, durch sie systematisch größere fiskalische Handlungsspielräume zu schaffen und den Haushalt also dauerhaft zu belasten, noch darum, die fiskalischen Handlungsspielräume systematisch zu verengen. Gerade weil die entscheidenden Kennzahlen nicht direkt beobachtet werden können und daher geschätzt werden müssen, ist die Symmetrie aus ökonomischer Sicht das zentrale Gütekriterium.

Dies wird grundsätzlich auch von allen Ebenen anerkannt und findet sich folgerichtig im Bundes- bzw. Landesrecht kodifiziert wieder. Aufgrund der bisher geringen Datenlage ist es noch nicht abschließend möglich, die Symmetrie aller Verfahren in der Praxis zu beurteilen. Allerdings deuten die hier vorgestellten Simulationsrechnungen der *Deutschen Bundesbank* und des *Arbeitskreises „Haushaltsrecht und Grundsatzfragen“ der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder* darauf hin, dass es bei den bisher bestehenden Verfahren durchaus zu Verzerrungen kommen kann. Insofern müssen die Verfahren regelmäßig bei geschätztem Abschluss eines Konjunkturzyklus und fortlaufend evaluiert werden.

Daran anschließend sollte die Kann-Bestimmung, die Konjunkturkomponenten im Rahmen Nachtrags Haushalten anzupassen, in eine Muss-Bestimmung umgewandelt werden. Nur so ist es möglich, unterjährig nachzusteuern und die jeweils zulässige Kreditaufnahme an die aktuellen Gegebenheiten anzupassen und ein haushälterisch möglichst realitätsgetreues Bild zu zeichnen.

2. Empfehlung: Sowohl auf Bundesebene als auch auf Ebene aller Länder sollte ein Symmetriekonto geführt werden.

Zur nachvollziehbaren Überprüfung der Symmetrie ist es notwendig, dass sowohl der Bund als auch alle Länder ein Symmetriekonto führen, auf das jeweils die jährliche und kumulierte Konjunkturkomponente verbucht wird. In der Theorie müsste bei einer perfekt symmetrischen Konjunkturkomponente der Saldo bei Abschluss eines idealen Konjunkturzyklus regelmäßig Null betragen.

Damit wäre gleichzeitig ein technischer Indikator zur Überprüfung der Symmetrie des Konjunkturbereinigungsverfahrens errichtet. Sollten sich auf dem Konto über einen längeren Zeitraum hinweg bspw. Negativsalden verfestigen, so wäre dies ein Zeichen für eine systematische Verzerrung der konjunkturellen Einschätzung der Haushaltslage³⁶. Insbesondere Rheinland-Pfalz kann hier als Vorbild dienen, das in seinem § 6 der Landesverordnung über das Konjunkturbereinigungsverfahren einen konkreten Korrekturmechanismus mit definierten Schwellenwerten entwickelt hat.

3. Empfehlung: Die Expansion von Kreditaufnahmekapazitäten in konjunkturellen Abschwungphasen sollte in begrenztem Maß auch auf Konsolidierungsanstrengungen setzen.

Um allgemeine Haushaltsdisziplin zu wahren und keine Fehlanreize zu setzen, sollte die durch konjunkturelle Abschwünge entstandene haushälterische Schiefelage nicht ausschließlich durch Kredite auszugleichen sein. So sieht die Landesverfassung Sachsen im Art. 95 (4) vor, dass Steuermindereinnahmen grundsätzlich nur bis zu 99 Prozent der durchschnittlichen Steuereinnahmen der vorangegangenen vier Jahre durch Kredite ausgeglichen werden dürfen. Dies befördert die Konsolidierungsanstrengungen des Landeshaushalts, da der fehlende Prozentpunkt im laufenden Haushaltsvollzug zu erwirtschaften ist.

³⁶ Vgl. Deutsche Bundesbank (2018), S. 41.

4. Empfehlung: Die Stützzeiträume der steuerglättenden Verfahren müssen hinreichend lang definiert sein, um einen vollständigen Konjunkturzyklus abzudecken und damit Verzerrungen zulasten der Symmetrie zu vermeiden.

Die Stützzeiträume der steuerglättenden Verfahren, die die Berechnungsgrundlage für entweder den Trend oder den rollierenden Durchschnitt sind, sollten im Idealfall wenigstens einen Konjunkturzyklus umfassen, um eine rechnerische Annäherung an die Normallage zu gewährleisten. Hier decken die Länder, die sich für steuerglättende Verfahren entschieden haben, ein recht breites Spektrum ab, das im Rahmen des Steuerrendverfahrens von 8 Jahren in Rheinland-Pfalz bis hin zu 30 Jahren in Baden-Württemberg³⁷ reicht bzw. reichte.

Auch hier ist es nicht möglich, einen konkreten, idealen Stützzeitraum für alle Länder zu definieren. Allerdings sind hier ebenso Minimalbedingungen vorstellbar, die die Güte des Konjunkturbereinigungsverfahrens gewährleisten können. So muss es darauf ankommen, dass die Stützzeiträume hinreichend lang sind, um größere Schwankungsbreiten und somit erratische Fiskalpolitiken zu verhindern³⁸.

Darüber hinaus sollte die Definition eines Anfangspunkts gut begründet und evaluiert werden. Problematisch wäre es z. B., wenn der Beginn eines Stützzeitraums auf einen konjunkturellen Abschwung gefallen ist und demnach die Gefahr besteht, dass die darauf basierenden Konjunkturkomponenten systematisch überschätzt werden und vice versa.

5. Empfehlung: Alle Länder und der Bund sollten sich zur die Bildung einer Konjunkturausgleichsrücklage in konjunkturellen Aufschwungsphasen verpflichten.

Einige Bundesländer haben bereits die Bildung einer Konjunkturausgleichsrücklage geregelt. So z. B. Niedersachsen im § 18 b (5) Landeshaushaltsordnung. Demnach sind Beträge, die dank eines Konjunkturaufschwungs zusätzlich eingenommen aber nicht zur Tilgung von Krediten verwendet werden, der Konjunkturausgleichsrücklage zuzuführen, um in konjunkturellen Abschwungsphasen zur Vermeidung der Aufnahme von Krediten darauf zurückgreifen zu können. Mecklenburg-Vorpommern und das Saarland haben zu diesem Zweck ein eigenes Sondervermögen gegründet, dem Beträge in konjunkturellen Auf- und Abschwüngen zu- bzw. abgeführt werden.

Eine Konjunkturausgleichsrücklage hat den Vorteil, eine zurückhaltende Haushaltspolitik zu gewährleisten und damit weder in Abschwüngen die öffentlichen Haushalte mit zunehmender Kreditaufnahme fortwährend zu belasten, noch in Aufschwüngen konsumtive Wahlgewinne zu verteilen. Dies erfordert zudem, dass der Verwendungszweck der Konjunkturausgleichsrücklage klar umrissen und restriktiv definiert ist. So wird es möglich sein, eine umsichtige und nachhaltige Haushaltspolitik mit der Wirksamkeit der automatischen Stabilisatoren zu verbinden.

³⁷ Baden-Württemberg nutzt erst seit dem Haushaltsjahr 2020 das Bundesverfahren. Bis dahin hat es das Steuerrendverfahren verwendet.

³⁸ Vgl. hierzu auch Arbeitskreis „Haushaltsrecht und Grundsatzfragen“ der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder (2016), S. 12.

Literatur

Ademmer, Martin; Boysen-Hogrefe, Jens; Carstensen, Kai; Hauber, Philipp; Jannsen, Nils; Kooths, Stefan et al. (2019): Schätzung von Produktionspotenzial und -lücke. Eine Analyse des EU-Verfahrens und mögliche Verbesserungen. IfW Kiel.

Arbeitskreis "Haushaltsrecht und Grundsatzfragen" der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder (2016): Konjunkturbereinigungsverfahren in Deutschland. Arbeitspapier der Unterarbeitsgruppe "Konjunkturbereinigungsverfahren".

Bauer, Thomas; Gebhardt, Heinz; Groneck, Max; Kambeck, Rainer; Matz, Florian; Schmidt, Christoph et al. (2010): Ermittlung der Konjunkturkomponenten für die Länderhaushalte zur Umsetzung der in der Föderalismuskommission II vereinbarten Verschuldungsbegrenzung. Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung. Essen (RWI Projektberichte). Online verfügbar unter https://www.rwi-essen.de/media/content/pages/publikationen/rwi-projektberichte/PB_Konjunkturkomponenten-der-Laenderhaushalte.pdf, zuletzt geprüft am 31.03.2022.

Bayerischer Oberster Rechnungshof (2021): Jahresbericht 2021. München.

Boysen-Hogrefe, Jens (2015): Konjunkturbereinigungsverfahren der Länder. Eine Quasi-Echtzeitanalyse am Beispiel Schleswig-Holsteins. In: *ASTA Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv* (9), S. 41–57.

Boysen-Hogrefe, Jens (2019): Zu den Auswirkungen des Konjunkturabschwungs auf die Konjunkturbereinigung in der Schuldenbremse (IfW-Box, 2019.12).

Bundesministerium der Finanzen (2015): Das System der öffentlichen Haushalte. Berlin.

Bundesministerium der Finanzen (2019): Aufteilung der 2018 neu berechneten Budgetsemielastizität auf Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen (Monatsbericht des BMF).

Bundesministerium der Finanzen (2021): Kompendium zur Schuldenregel des Bundes (Schuldenbremse). Berlin.

Church, Elisabeth; Lauber, Verena; Lehwald, Sybille; Weissenberger, Martin (2020): Mut zur Lücke. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (Schlaglichter der Wirtschaftspolitik). Online verfügbar unter https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/Monatsbericht/Monatsbericht-Themen/2020-07-mut-zur-luecke.pdf?__blob=publicationFile&v=4, zuletzt geprüft am 03.12.2021.

Deubel, Ingolf; Hamker, Jürgen; Rumpf, Dominik; Stegarescu, Dan (2015): Schuldenbremse 2020: große Unterschiede beim Konsolidierungsbedarf der Länder. In: *Wirtschaftsdienst* (3), S. 200–207.

Deutsche Bundesbank (2011a): Anforderungen an die Konjunkturbereinigung im Rahmen der neuen Schuldenregel (Monatsbericht, Januar).

Deutsche Bundesbank (2011b): Die Schuldenbremse in Deutschland. Wesentliche Inhalte und deren Umsetzung (Monatsbericht, Oktober).

Deutsche Bundesbank (2012): Öffentliche Finanzen (Monatsbericht, August).

Deutsche Bundesbank (2014): Zur Verlässlichkeit der Schätzungen internationaler Organisationen zur Produktionslücke (Monatsbericht, April).

Deutsche Bundesbank (2017): Zur Konjunkturbereinigung der Länder im Rahmen der Schuldenbremse (Monatsbericht, März).

Deutsche Bundesbank (2018): Länderfinanzen: Entwicklungen im Vergleich, Schuldenbremsen und Haushaltsüberwachung (Monatsbericht, Oktober).

Deutsche Bundesbank (2022): Die Schuldenbremse des Bundes: Möglichkeiten einer stabilitätsorientierten Weiterentwicklung (Monatsbericht, April).

Dullien, Sebastian; Rietzler, Katja (2021): Finanzpolitische Spielräume bei unterschiedlichem Umgang mit der Schuldenbremse. Projektionen für den Zeitraum 2022-2030. Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK Policy Brief, 108).

Feld, Lars; Nöh, Lukas; Reuter, Wolf; Yeter, Mustafa (2021): Von der Corona-bedingten Schuldenaufnahme zur Wiedereinhaltung der Schuldenbremse. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Fredebeul-Krein, Markus; Koch, Walter; Kulesa, Margareta; Spuetk, Agnes (2014): Grundlagen der Wirtschaftspolitik. 4., vollst. überarb. Aufl. Konstanz: UVK-Verl.-Ges (wisu-Texte, 8265).

Gebhardt, Heinz; Kambeck, Rainer; Matz, Florian (2012): Konjunktur- und Strukturkomponenten der Länderhaushalte. Berechnung mit dem Aggregierten Quotierungsverfahren. In: *Wirtschaftsdienst* (4), S. 256–260.

Gebhardt, Heinz; Siemers, Lars (2020): Die strukturelle Besserung der Länderfinanzen in der Niedrigzinsphase: die trügerische Leichtigkeit des Scheins. In: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 21 (1), S. 54–78.

Heimberger, Philipp; Kapeller, Jakob (2020): "Output Gap Nonsense" and the EU's Fiscal Rules. Institute for New Economic Thinking. Online verfügbar unter <https://www.ineteconomics.org/perspectives/blog/output-gap-nonsense-and-the-eus-fiscal-rules>, zuletzt geprüft am 09.12.2021.

Holtemöller, Oliver; Altemeyer-Bartscher, Martin; Drechsel, Katja; Freye, Sabine; Zeddies Götz (2014): Modelle zur Konjunkturbereinigung und deren Auswirkungen. Kurzgutachten im Auftrag des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern. Halle (Saale) (IWH Online, 2/2014).

Korioth, Stefan; Müller, Michael (2021a): Die Konjunkturkomponente der Schuldenbremse - Spielräume und Grenzen. In: *Wirtschaftsdienst* 101 (12), S. 960–963.

Korioth, Stefan; Müller, Michael (2021b): Verfassungsrechtlicher und einfachgesetzlicher Rahmen einer Reform der Konjunkturkomponente der Schuldenbremse. Kurzgutachten. Ludwig-Maximilians-Universität München. München.

Krahé, Maximilian (Hg.) (2021): Eine neue deutsche Finanzpolitik. Abschlussbericht des Fiskalprojekts. Dezernat Zukunft. Institut für Makrofinanzen. Berlin.

Niespor, Marius (2014): Konjunkturbereinigungsverfahren für die Haushalte von Bund und Ländern. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages. Berlin (Aktueller Begriff, 23). Online verfügbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/295578/084e9366a936cb73d55cd8be26bcfdf8/konjunkturbereinigungsverfahren--fuer-die-haushalte-von-bund-und-laendernt-data.pdf>, zuletzt geprüft am 09.12.2021.

Preunkert, Jenny (2020): Eine Soziologie der Staatsverschuldung. Über die Finanzialisierung, Transnationalisierung und Politisierung von Staatsschulden in der Eurozone. Weinheim.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2019): Jahresgutachten 19/20. Den Strukturwandel meistern. Statistisches Bundesamt. Wiesbaden.

Schneemelcher, Pola; Krahe, Maximilian; Sigl-Glöckner, Philippa (2021): Was kosten unsere Schulden? Der Gegenwartswert deutscher Staatsschulden. In: Maximilian Krahe (Hg.): Eine neue deutsche Finanzpolitik. Abschlussbericht des Fiskalprojekts. Dezernat Zukunft. Institut für Makrofinanzen. Berlin, S. 26–32.

Scholz, Birger (2021): Die grundgesetzliche Schuldenbremse und ihre Umsetzung durch Bund und Länder sowie die haushaltspolitische Umsetzung der Notlagenverschuldung in der Corona-Pandemie. DGB. Berlin.

Schuster, Florian; Krahe, Maximilian; Sigl-Glöckner, Philippa (2021): Wird die Konjunkturkomponente der Schuldenbremse in ihrer heutigen Ausgestaltung ihrer Aufgabe noch gerecht? Analyse und ein Reformvorschlag. Dezernat Zukunft. Institut für Makrofinanzen.

Sigl-Glöckner, Philippa; Krahe, Maximilian; Schneemelcher, Pola; Schuster, Florian; Hilbert, Viola; Meyer, Henrika (2021): Eine neue deutsche Fiskalpolitik. In: Maximilian Krahe (Hg.): Eine neue deutsche Finanzpolitik. Abschlussbericht des Fiskalprojekts. Dezernat Zukunft. Institut für Makrofinanzen. Berlin, S. 33–83.

SPD; BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN; FDP (2021): Mehr Fortschritt wagen. Koalitionsvertrag 2021-2025.

Stabilitätsrat (2011): Verfahren zur Konjunkturbereinigung. Anlage zur Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen. Berlin.

Sturm, Roland (2012): Sparen durch den Zwang neutraler Regeln? Die Schuldenbremse im Grundgesetz und die Folgen für Bund und Länder. In: Wichard Woyke (Hg.): Staatsverschuldung. Eine Einführung. Schwalbach/Ts.: Wochenschau-Verl. (Einführung Politik, 49), S. 69–89.

Truger, Achim (2019): Schuldenbremse NRW: Konjunkturbereinigung überdenken, finanzielle Transaktionen berücksichtigen. Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses am 7. November 2019 zum Entwurf für ein fünftes Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung (Landtagsdrucksache 17/7318). Universität Duisburg-Essen (ifso expertise, 2).

Warneke, Matthias (2018): Alles schon geregelt? Zum Stand der Umsetzung der Schuldenbremsen in den Bundesländern (DSi kompakt, 34).

Woyke, Wichard (Hg.) (2012): Staatsverschuldung. Eine Einführung. Schwalbach/Ts.: Wochenschau-Verl. (Einführung Politik, 49).

Zentrale Dienststelle der Landesfinanzminister (2021): Übernahme von Art. 109 III 2 GG in Landesrecht. Aktenzeichen: F 1902; Rechtsstand: September 2021.

Herausgeber:

DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e. V.

Reinhardtstraße 52, 10117 Berlin

Telefon: 030 - 25 93 96-32, Fax: 030 - 25 93 96-25

E-Mail: dsi@steuerzahlerinstitut.de

Web: www.steuerzahlerinstitut.de/dsi