

Stellungnahme anlässlich der Öffentlichen Anhörung des
Haushaltsausschusses des Hessischen Landtags am 04.06.2013 zum
Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Ausführung von
Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 141-Gesetz) sowie zur Änderung
der Hessischen Landeshaushaltsordnung

(Drucksache 18/7253)

von

Professor Dr. Oliver Holtemöller,
Juniorprofessor Dr. Martin Altemeyer-Bartscher,
Dr. Katja Drechsel,
Dr. Götz Zeddies

Stellungnahme anlässlich der Öffentlichen Anhörung des
Haushaltsausschusses des Hessischen Landtags am 04.06.2013 zum
Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Ausführung von
Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 141-Gesetz) sowie zur Änderung
der Hessischen Landeshaushaltsordnung

(Drucksache 18/7253)

von

Professor Dr. Oliver Holtemöller,
Juniorprofessor Dr. Martin Altemeyer-Bartscher,
Dr. Katja Drechsel,
Dr. Götz Zeddies

In der Reihe „IWH Online“ erscheinen aktuelle Manuskripte der IWH-Wissenschaftlerinnen und -Wissenschaftler zeitnah online. Die Bände umfassen Gutachten, Studien, Analysen und Berichterstattungen.

Oliver Holtemöller ist Leiter der Abteilung Makroökonomik am IWH und Universitätsprofessor für Volkswirtschaftslehre, insb. Makroökonomik an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg; Martin Altemeyer-Bartscher leitet die Forschungsgruppe „Haushaltsregeln in föderalen Systemen und Zeitkonsistenz“ am IWH und ist Juniorprofessor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzpolitik an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg; Katja Drechsel leitet die Forschungsgruppe „Ökonometrische Methoden für wirtschaftliche Prognosen“ am IWH und ist insbesondere für die Schätzung des Produktionspotenzials zuständig; Götz Zeddies ist Mitarbeiter der Abteilung Makroökonomik am IWH und für die Analyse und Prognose der Öffentlichen Finanzen zuständig.

Herausgeber:

Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH)

Das Institut ist Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft.

Hausanschrift: Kleine Märkerstraße 8, D-06108 Halle (Saale)

Postanschrift: Postfach 11 03 61, D-06017 Halle (Saale)

Telefon: +49 345 77 53 60

Telefax: +49 345 77 53 8 20

Web: <http://www.iwh-halle.de>

Alle Rechte vorbehalten.

Zitierhinweis:

Altemeyer-Bartscher Martin; Drechsel, Katja; Holtemöller, Oliver; Zeddies, Götz: Stellungnahme anlässlich der Öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Hessischen Landtags am 04.06.2013 zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Ausführung von Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 141-Gesetz) sowie zur Änderung der Hessischen Landeshaushaltsordnung (Drucksache 18/7253). IWH Online 4/2013. Halle (Saale) 2013.

ISSN 2195-7169

Professor Dr. Oliver Holtemöller, Juniorprofessor Dr. Martin Altemeyer-Bartscher,
Dr. Katja Drechsel, Dr. Götz Zeddies¹

**Stellungnahme anlässlich der Öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses
des Hessischen Landtags am 04.06.2013 zum**

**Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz
zur Ausführung von Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen
(Artikel 141-Gesetz) sowie zur Änderung der Hessischen
Landeshaushaltsordnung**

(Drucksache 18/7253)

Halle (Saale), 24. Mai 2013

Ansprechpartner:

Professor Dr. Oliver Holtemöller
Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH)
Kleine Märkerstraße 8, 06120 Halle (Saale)
Telefon: +49 345 7753 800
Email: oliver.holtemoeller@iw-halle.de
Web: www.iwh-halle.de

¹ Oliver Holtemöller ist Leiter der Abteilung Makroökonomik am IWH und Universitätsprofessor für Volkswirtschaftslehre, insb. Makroökonomik an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg; Martin Altemeyer-Bartscher leitet die Forschungsgruppe „Haushaltsregeln in föderalen Systemen und Zeitkonsistenz“ am IWH und ist Juniorprofessor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzpolitik an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg; Katja Drechsel leitet die Forschungsgruppe „Ökonometrische Methoden für wirtschaftliche Prognosen“ am IWH und ist insbesondere für die Schätzung des Produktionspotenzials zuständig; Götz Zeddies ist Mitarbeiter der Abteilung Makroökonomik am IWH und für die Analyse und Prognose der Öffentlichen Finanzen zuständig.

Inhalt des Gesetzentwurfs

Seit dem Jahr 2009 sind im Grundgesetz neue Verschuldungsgrenzen verankert, nach denen die Bundesländer ab dem Jahr 2020 strukturell ausgeglichene Haushalte vorweisen müssen. Für das Land Hessen ist im Artikel 141 der Landesverfassung bestimmt, dass Einnahmen und Ausgaben des Haushalts des Landes grundsätzlich ohne Kredite auszugleichen sind. Diese Regelung ist erstmals ab dem Haushaltsjahr 2020 anzuwenden. Bei einer Abweichung von der wirtschaftlichen Normallage sind Kreditaufnahmen, ebenso wie in außergewöhnlichen Notfällen, zulässig, sofern die anschließende Rückführung dieser Kredite sichergestellt ist. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf soll die gesetzliche Ausgestaltung der hessischen Schuldenbremse geregelt werden. Zudem soll ein verbindlicher Abbaupfad für die Neuverschuldung bis zum Jahr 2020 festgelegt werden.

Zur Bestimmung der ex-Post-Konjunkturkomponente

Die Bestimmung des strukturellen Finanzierungssaldos setzt die Identifikation der Konjunkturkomponente des Budgetsaldos, welche die Auswirkungen der Konjunktur auf die öffentlichen Haushalte abbildet, voraus. Nach dem vorliegenden Gesetzentwurf orientiert sich das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente (ex-post) an der Vorgehensweise, die im Rahmen der Verwaltungsvereinbarung zur Umsetzung des Konsolidierungshilfegesetzes zur Anwendung kommt. Dabei wird zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung auf Grundlage der gesamtwirtschaftlichen Projektion der Bundesregierung zunächst eine Konjunkturkomponente für die Gesamtheit der Bundesländer ermittelt (ex-ante-Konjunkturkomponente). Diese ergibt sich aus der nominalen Produktionslücke für Deutschland, also der Abweichung des Bruttoinlandsprodukts vom Produktionspotenzial, und der Budgetelastizität der Ländergesamtheit in Höhe von 0,126. Die ex-ante-Konjunkturkomponente für Hessen ergibt sich durch Multiplikation der ex-ante-Konjunkturkomponente der Ländergesamtheit mit dem Anteil Hessens an den Steuereinnahmen der Ländergesamtheit.² Neben dieser ex-ante-Konjunkturkomponente fließt in die ex-post-Konjunkturkomponente des öffentlichen Finanzierungssaldos Hessens eine Steuerabweichungskomponente ein, die sich aus der Differenz zwischen den bei Haushaltsaufstellung veranschlagten Steuereinnahmen und der tatsächlichen Entwicklung der Steuereinnahmen, sofern diese nicht durch Rechtsänderungen bedingt sind, errechnet. Damit wird ex-post der tatsächlichen konjunkturellen Entwicklung und dem Aspekt der Planungssicherheit Rechnung getragen.

Zur Beurteilung des gewählten Konjunkturbereinigungsverfahrens

Für die Beurteilung von Konjunkturbereinigungsverfahren stellen deren Transparenz und Nachvollziehbarkeit, ihre Robustheit gegenüber Manipulationen, ihre Anwendbarkeit auf ein einzelnes Bundesland, auch vor dem Hintergrund des Länderfinanzausgleichs, sowie die

² Die Berechnung einer Produktionslücke für Hessen ist weder erforderlich noch begründet, weil die länderspezifische Einnahmeentwicklung aufgrund des bundesstaatlichen Finanzausgleichs weitgehend von der gesamtdeutschen Konjunktur abhängig ist.

Symmetrie der Konjunkturbereinigung³ wichtige Kriterien dar. Im Gesetzentwurf wurde der aggregierte Ansatz zur Konjunkturbereinigung gewählt, welcher auch auf europäischer und auf Bundesebene zur Anwendung kommt. Dabei wird die gesamtwirtschaftliche Produktionslücke ermittelt, die Auskunft über die Position der Wirtschaft im Konjunkturzyklus und, zusammen mit der Budgetelastizität, über konjunkturbedingte Mehr- oder Mindereinnahmen liefert. Daraus kann dann die strukturelle Komponente des öffentlichen Finanzierungssaldos errechnet werden.

Demgegenüber werden beim disaggregierten Verfahren konjunkturbedingte Mehr- oder Mindereinnahmen für einzelne konjunkturabhängige Einnahme- und Ausgabekategorien berechnet.⁴ Im Falle der Steuereinnahmen, der für die Bundesländer relevanten konjunkturabhängigen Einnahmekategorie, geschieht dies im wesentlichen durch die Ermittlung der Abweichung der Bemessungsgrundlage einzelner Steuerarten von ihrem langfristigen Trend und der dadurch zu erwartenden konjunkturbedingten Steuer mehr- oder -mindereinnahmen. Für das disaggregierte Verfahren spricht dessen hohe Detailliertheit. Gerade mit Blick auf das Land Hessen, dessen Steuereinnahmestruktur durch die hohe Anzahl körperschaftsteuerpflichtiger Kapitalgesellschaften geprägt ist, mag das disaggregierte Verfahren durchaus vorteilhaft erscheinen, weil darin branchenspezifische Entwicklungen besser berücksichtigt werden könnten. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass das Aufkommen der Körperschaftsteuer in Hessen durch die Nivellierung der Finanzkraft im Rahmen des vierstufigen Länderfinanzausgleichs, selbst bei regional divergierender konjunktureller Entwicklung, ähnlich verlaufen sollte wie im Bundesdurchschnitt.⁵ Auch mit Blick auf die Transparenz, die Nachvollziehbarkeit und die Robustheit gegenüber Manipulationen scheint das aggregierte Verfahren für die Konjunkturbereinigung der Länderhaushalte eher geeignet. Zudem stehen auf Bundesländerebene die für das disaggregierte Verfahren erforderlichen Daten nicht zeitnah zur Verfügung.

Zur Beurteilung der Steuerabweichungskomponente

Der wesentliche Unterschied des im Gesetzesentwurf dargelegten Ansatzes zur Berechnung der Konjunkturkomponente des öffentlichen Budgets (ex-post) zum Verfahren des Bundes liegt in der Berücksichtigung einer Steuerabweichungskomponente. Dieses Verfahren wurde aus der Vorgehensweise im Rahmen der Verwaltungsvereinbarung zur Umsetzung des Konsolidierungshilfegesetzes übernommen. Die Berücksichtigung der Steuerabweichungskomponente geht zu Lasten der Transparenz der Konjunkturbereinigung und erhöht deren Manipulationsanfälligkeit. So könnte bei diesem Verfahren ein Anreiz bestehen, die veranschlagten

³ Die dem Haushalt zum jeweiligen Zeitpunkt zugerechneten Konjunkturkomponenten sollten über den Konjunkturzyklus hinweg symmetrisch sein, so dass konjunkturbedingten Haushaltsdefiziten in Aufschwungphasen entsprechende Haushaltsüberschüsse gegenüberstehen.

⁴ Vgl. Deutsche Bundesbank (2006), Ein disaggregierter Ansatz zur Analyse der Staatsfinanzen: Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in Deutschland in den Jahren 2000 bis 2005, Monatsbericht, März, S. 63ff.

⁵ Selbst wenn sich das Steueraufkommen in Hessen anders entwickeln sollte als im Bundesdurchschnitt, wird diesem Umstand im Gesetzentwurf Rechnung getragen. So wird bei der Berechnung der ex-ante-Konjunkturkomponente das Produkt aus gesamtdeutscher Produktionslücke und Budgetelastizität der Länder mit dem Anteil Hessens am Steueraufkommen der Ländergesamtheit multipliziert. Damit würde ein im Vergleich zu den übrigen Bundesländern stärkerer Einbruch der hessischen Steuereinnahmen die Konjunkturkomponente Hessens relativ stark verringern und damit den Verschuldungsspielraum vergleichsweise stärker erhöhen. Darüber hinaus würde sich eine spezifische Entwicklung der Steuereinnahmen in Hessen auch in der Steuerabweichungskomponente niederschlagen.

Steuern (Basissteuern) möglichst hoch anzusetzen, um dadurch den Verschuldungsspielraum zu steigern. Obgleich der Ermittlung der Basissteuern die Steuerschätzung zugrundeliegt und damit dieselbe gesamtwirtschaftliche Prognose wie bei der Schätzung der ex-ante-Konjunkturkomponente, erhöht sich der Manipulationsspielraum dennoch.⁶ Demgegenüber zeichnet sich das in anderen Bundesländern angewendete Steuertrendverfahren, bei dem sich die Konjunkturkomponente des öffentlichen Budgets aus der Differenz der tatsächlichen und der trendmäßig fortgeschriebenen Steuereinnahmen ergibt, durch eine deutlich höhere Transparenz aus als das im Gesetzentwurf vorgesehene Verfahren. Das Steuertrendverfahren ist im Vergleich zum im Gesetzentwurf vorgesehenen Verfahren, bei dem sowohl das nicht beobachtbare Produktionspotenzial als auch die Basissteuern zu schätzen sind, robuster gegenüber Manipulationen. Problematisch ist beim Steuertrendverfahren jedoch die Tatsache, dass dieses völlig theoriefrei ist und sich die trendmäßige Entwicklung der Steuereinnahmen durchaus auch kurzfristig verändern kann. Dies wäre zum Beispiel bei Veränderungen des Produktionspotenzials, etwa durch eine kurzfristige Veränderung der Erwerbsbevölkerung, insbesondere aber bei Steuerrechtsänderungen der Fall. Aus ökonomischer Sicht sind daher produktionstheoretisch basierte Ansätze vorzuziehen. Gleichwohl ist anzumerken, dass eine Berechnung der ex-post-Konjunkturkomponente auf dieselbe Art und Weise wie die ex-ante-Konjunkturkomponente, also aus dem Produkt aus der ex-post berechneten gesamtstaatlichen Produktionslücke, der Budgetsensitivität der Länder und dem hessischen Anteil an den Steuereinnahmen der Ländergesamtheit (ex-post) transparenter und weniger manipulationsanfällig wäre. Das Argument, man könne mit der Steuerabweichungskomponente, anders als bei bloßer Verwendung der gesamtdeutschen Produktionslücke, landesspezifische konjunkturelle Besonderheiten besser berücksichtigen ist aufgrund des hohen Gleichlaufs der Steuereinnahmen der Bundesländer weitgehend unbegründet.

Zur Beurteilung weiterer Regelungen des Gesetzentwurfs

Der Gesetzentwurf sieht vor, den Finanzierungssaldo um Zuführungen an das Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Landes Hessen“ zu bereinigen. Dieses soll der Sicherung künftiger Versorgungsausgaben dienen. Die frühzeitige Bildung von Versorgungsrückstellungen ist grundsätzlich zu begrüßen, weil damit die öffentlichen Haushalte in Zukunft von den steigenden Versorgungslasten zumindest teilweise entlastet werden und weil damit der impliziten Verschuldung entgegengewirkt wird. Nach dem vorliegenden Gesetzentwurf sollen Zuführungen an das genannte Sondervermögen, ebenso wie finanzielle Transaktionen, aus dem öffentlichen Finanzierungssaldo in finanzstatistischer Abgrenzung herausgerechnet werden, um diesen in eine VGR-nahe Abgrenzung zu überführen. In der VGR-Abgrenzung der öffentlichen Haushalte gelten etwa Auszahlungen, denen Schuldverpflichtungen oder Forderungsänderungen des privaten Sektors gegenüberstehen, nicht als öffentliche Ausgaben. Da die Mittel des Sondervermögens in Schuldverschreibungen börsennotierter Unternehmen, Aktien und Genussrechte sowie in Investmentfonds angelegt werden dürfen, scheint eine Gleichbehandlung der Zuführungen zum Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Landes

⁶ Da es sich um eine Schätzung der kassenmäßigen Steuereinnahmen handelt, bestehen etwa bei den veranlagten Steuern aufgrund der Unsicherheiten bezüglich der zeitlichen Verzögerungen bei der Steuerveranlagung Spielräume, das Steueraufkommen zwischen den Haushaltsjahren zu verschieben.

Hessen“ mit Darlehen, Beteiligungen oder Tilgungen an den öffentlichen Bereich, um die der öffentliche Finanzierungssaldo im Rahmen finanzieller Transaktionen bereinigt wird, durchaus gerechtfertigt. Dies darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass Sondervermögen generell als problematisch anzusehen sind, weil damit Ausgaben am Kernhaushalt vorbei und ohne Kontrolle durch das Parlament getätigt werden können.

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass eine Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der für ein Haushaltsjahr unter Berücksichtigung konjunktureller Haushaltswirkungen zulässigen Kreditaufnahme auf einem Kontrollkonto erfasst werden. Im Gesetzentwurf ist für den Negativsaldo des Kontrollkontos eine Grenze von 5% der durchschnittlichen Steuereinnahmen der vorangegangenen drei Haushaltsjahre festgelegt. Diese Grenze ist auf den ersten Blick relativ eng gefasst. Würde man für Hessen dieselbe Untergrenze wie für den Bund wählen, also 1,5% des hessischen Bruttoinlandsprodukts, fiel der maximal zulässige Negativsaldo des Kontrollkontos deutlich höher aus. Allerrings wurde etwa für die Schweizerische Schuldenbremse mit einer Grenze für das Kontrollkonto von 6% der Gesamtausgaben ebenfalls ein vergleichsweise enger Spielraum gesetzt. Aus finanzpolitischer Sicht ist weniger die zulässige Untergrenze für den negativen Saldo auf dem Kontrollkonto als vielmehr die der öffentlichen Hand eingeräumte Frist für den Abbau des Negativsaldos entscheidend. So könnte eine sehr kurze Frist zum Ausgleich des Kontrollkontos den finanzpolitischen Handlungsspielraum einengen und gegebenenfalls eine prozyklische Finanzpolitik bewirken. Hierzu enthält der Gesetzentwurf jedoch keine Regelung.

Sämtliche Verfahren der Konjunkturbereinigung öffentlicher Budgets sind mit Unsicherheiten behaftet. So ist eine Identifikation der konjunkturellen Wirkungen auf öffentliche Haushalte stets an Annahmen und Schätzungen gekoppelt, etwa über die trendmäßige Entwicklung steuerlicher Bemessungsgrundlagen oder die Entwicklung des Produktionspotenzials. Starke konjunkturelle Schwankungen wie im Verlauf der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise nehmen auch Einfluss auf das Produktionspotenzial und erschweren dessen Schätzung zusätzlich. Bei der Ermittlung von ex-ante-Konjunkturkomponenten kommen weitere Unsicherheiten hinzu, die sich aus der Prognose der konjunkturellen Entwicklung ergeben. Vor diesem Hintergrund sollte besonderes Augenmerk auf die Verbesserung der Prognosemodelle und die Erhöhung der Prognosegüte gelegt werden. In der durch eine Bankenkrise ausgelösten Großen Rezession war gerade das Land Hessen von Prognosefehlern stärker betroffen als viele andere Bundesländer. Hierbei ist jedoch nochmals darauf zu verweisen, dass das Konjunkturbereinigungsverfahren der Ermittlung der Konjunkturkomponente für den öffentlichen Haushalt des Landes Hessen dient. Diese ist, wie weiter oben bereits ausgeführt, nur in relativ geringem Maße von der regionalen Konjunktur abhängig.