



Finanzministerium | Postfach 7127 | 24171 Kiel

**Staatssekretär**

An den  
Vorsitzenden des Finanzausschusses  
des Schleswig-Holsteinischen Landtages,  
Herrn Thomas Rother, MdL  
Landeshaus  
24105 Kiel

nachrichtlich:

Frau Präsidentin  
des Landesrechnungshofs  
Schleswig-Holstein  
Dr. Gaby Schäfer  
Hopfenstraße 30  
24103 Kiel

Kiel, *10.* Juni 2014

### **Fragen zur Trendsteuerberechnung bzw. Festlegung des Trendsteuerpfades**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

wie am 14. Mai 2014 im Finanzausschuss vereinbart, übersenden wir Ihnen die Antworten auf die Fragen zur Trendsteuerberechnung der Fraktionen von CDU und FDP, mit der Bitte um Kenntnisnahme.

Mit freundlichen Grüßen

Thomas Losse-Müller

<u>Fragen zur Trendsteuerberechnung bzw. Festlegung des Trendsteuerpfades</u>	
<u>Fragen</u>	<u>Antworten</u>
<b>Fragen der CDU an das FM</b>	
<p>1. Auf welcher methodischen Herleitung beruht die Verlängerung des Betrachtungszeitraumes von 20 auf 25 Jahren für die Ermittlung der durchschnittlichen Wachstumsrate der Trendsteuereinnahmen?</p>	<p>Die Landesregierung ist davon überzeugt, dass die Trendwachstumsrate iHv 2,6 Prozent ab dem Jahr 2015, festgelegt mit der Finanzplanung 2012 (Drs. 18/315), das derzeitige Trendwachstum unterzeichnet. Insbesondere um die strukturellen Effekte, die erkennbar seit den Jahren 2011 in den Steuerwachstumsraten enthalten sind, zukünftig zu berücksichtigen, wurde der Stützzeitraum verlängert.</p>
<p>2. Haben sich in dem auf 25 Jahre verlängerten Betrachtungszeitraum die positiven und negativen Konjunkturkomponenten symmetrisch ausgeglichen? War dieses im bislang zugrunde gelegten 20-Jahres-Zeitraum der Fall?</p>	<p>Da die Trendwachstumsrate erst ab dem Jahr 2015 angepasst wird, ergeben sich für die Vergangenheit keine Auswirkungen auf die jährlichen und kumulierten Konjunkturkomponenten. Je nach Beginn und Ende eines gesetzten 20-Jahres-Zeitraums ergeben sich unterschiedliche kumulierte Konjunkturkomponenten.</p>
<p>3. Welche durchschnittliche Wachstumsrate würde sich bei Zugrundelegung eines 30, 35 oder 40 jährigen Betrachtungszeitraumes ergeben?</p>	<p>Bezogen auf das Jahr 2013 lag die durchschnittliche Wachstumsrate eines 30-Jahres-Zeitraums bei rund 3,27 Prozent. Die für die abschließende Beantwortung der Frage notwendige Verlängerung der Zeitreihe der Steuereinnahmen in die Vergangenheit konnte noch nicht abgeschlossen werden.</p> <p><i>(Hinweis: Der Beantwortung wurde das Jahr 2013 zugrunde gelegt, weil auf dieser Basis die veränderte durchschnittliche</i></p>

<b>Fragen zur Trendsteuerberechnung bzw. Festlegung des Trendsteuerpfades</b>	
<b>Fragen</b>	<b>Antworten</b>
<p>4. Worin besteht die methodische Herleitung der mit Finanzplan 2013-2017 vorgenommene Anhebung des Trendsteuerpfades um 50 Mio. Euro in 2016 und um weitere 100 Mio. Euro in 2017?</p>	<p><i>Wachstumsrate ermittelt wurde.)</i></p> <p>Es wird auf die Antwort zur Kleinen Anfrage Drs. 18/1837 verwiesen.</p> <p>„Die Landesregierung ist davon überzeugt, dass der der Finanzplanung 2012 (Drs. 18/315) zugrunde gelegte Trendsteuerpfad die tatsächliche Trendsteuerentwicklung nicht abbildet. Gleiches gilt im Übrigen auch für den der MFP 2013 zugrunde gelegten Trendsteuerpfad. Die Trendsteuereinnahmen werden unterzeichnet. Die Problematik wird u.a. daran deutlich, dass die kumulierten Konjunkturkomponenten im Zeitablauf stetig aufwachsen ohne dass ein Nachlassen der Wachstumsdynamik erkennbar ist (vgl. nachfolgende Grafik, MFP 2013, Drs. 18/1106). Dies führt im Ergebnis zu einer immer stärkeren Drift zwischen tatsächlichen bzw. prognostizierten Steuereinnahmen und den Trendsteuereinnahmen, welche der landesverfassungsrechtlich verankerten Symmetrieanforderung entgegensteht.</p> <p>Aus ökonomischer Perspektive ist daher eine behutsame Anpassung des Trendsteuerpfades erforderlich, aus verfassungsrechtlicher Perspektive ist sie geboten.“</p>
<b>Fragen der CDU an Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Prognose-Zentrum</b>	
<p>1. Welche Dauer sollte die von Ihnen empfohlene mehrjährige Testphase für einen eventuellen Methodenwechsel zur Berechnung des Trendsteuerpfades</p>	<p>Ziel der Testphase sollte es sein, Erfahrungen in der Anwendung der Verfahrensvorschläge, die das IfW gemacht hat, zu sammeln. Es geht dabei auch um Fragen der</p>

<u>Fragen zur Trendsteuerberechnung bzw. Festlegung des Trendsteuerpfades</u>	
<u>Fragen</u>	<u>Antworten</u>
umfassen?	Implementierung und der Koordination des Ablaufs des Verfahrens. Zudem sollte die Testphase genutzt werden, weitere Untersuchungen zu den Eigenschaften der bzw. des Verfahrens zu unternehmen. In der Fassung des Gutachtens vom Dezember 2013 wurden zudem zwei sehr unterschiedliche Herangehensweisen vorgeschlagen. Weitere Untersuchungen weisen jedoch bereits jetzt darauf hin, dass das dort genannten Trend 10-Verfahren nicht geeignet erscheint. Eine Aufgabe, die in einer Testphase erfüllt werden soll, ist somit schon erledigt. Wie lange die Testphase idealerweise dauern sollte, hängt von den Fortschritten der weiteren Untersuchungen ab. Bei der Bewertung der Dauer der Testphase sollte aber auch berücksichtigt werden, dass das aktuelle Verfahren korrekturedbefähigt ist (Vgl. Boysen-Hogrefe und Haas, 2014: <a href="http://www.ifw-kiel.de/medien/fokus/2014/ifw-fokus-162">http://www.ifw-kiel.de/medien/fokus/2014/ifw-fokus-162</a> ).
2. Wie aussagekräftig sind die Ergebnisse einer Testphase, wenn es in diesem Zeitraum zu keinen konjunkturellen Schwankungen (Wechsel von Konjunkturauf- und abschwung) kommt, sondern für den gesamten Testzeitraum die Prognose eines kontinuierlichen Aufschwungs besteht und sich diese auch in der Praxis bewahrheitet?	Die Testphase soll nicht nur der Gewinnung zukünftiger Beobachtungen dienen, sondern auch, wie bereits zu 1. ausgeführt, dem mehrdimensionalen Prozess der Validierung des Verfahrens. Die Zeit kann also auch genutzt werden, um mehr „alte“ historische Daten aufzubereiten und Simulationen durchzuführen. Die Eigenschaften der zukünftigen konjunkturellen Entwicklung erscheinen somit nicht bindend.
3. Besteht bei dem von Ihnen vorgeschlagenen HP-Filterverfahren die Möglichkeit, dass eine Korrektur der Konjunkturprognose und der darauf aufbauenden	Grundsätzlich gilt, dass mit jedem Verfahren, dass zur Anwendung gelangt, Symmetrie sichergestellt werden muss, um den grundgesetzlich und landesverfassungsrechtlich

<b>Fragen zur Trendsteuerberechnung bzw. Festlegung des Trendsteuerpfades</b>	
<b>Fragen</b>	<b>Antworten</b>
<p>Steuerschätzung eine Revision des Trendsteuerpfades erfordert, welche dazu führt, dass die Trendsteuereinnahmen des Folgejahres geringer ausfallen als die des Vorjahres bzw. dass die Wachstumsrate der Trendsteuereinnahmen vorübergehend deutlich hinter dem bislang zugrunde gelegten Wert von 2,6% zurückbleibt?</p>	<p>definierten Anforderungen gerecht zu werden. Alle Verfahren, ob auf Basis eines HP-Filters oder auf Basis von linearen Fortschreibungen müssen demnach so ausgestaltet sein, dass ggf. sinkende Trendsteuereinnahmen resultieren, wenn politische und/ oder wirtschaftliche Entwicklungen entsprechende Wirkungen haben sollten. Der Vorteil des vorgeschlagenen Verfahrens liegt hier gerade darin, dass die dann notwendigen Anpassungen des Trendsteuerpfades endogen erfolgen. Mit Hilfe von Glättungsmechanismen können solche Effekte so gestaltet werden, dass dennoch ein Mindestmaß an Planungssicherheit sichergestellt wird.</p>
<b>Fragen der CDU an den Landesrechnungshof</b>	
<p>1. Wie beurteilt der LRH die Ermittlung der durchschnittlichen Wachstumsrate der Trendsteuereinnahmen auf Basis eines von 20 auf 25 Jahre verlängerten Betrachtungszeitraumes?</p>	<p>Diese Frage wird direkt vom LRH beantwortet.</p>
<p>2. Haben sich die positiven und negativen Konjunkturkomponenten im bislang zugrunde gelegten 20-Jahres-Zeitraum nach Berechnung des Landesrechnungshofes symmetrisch ausgeglichen? Ist dieses auch bei Verwendung eines 25-Jahres-Zeitraumes der Fall?</p>	<p>Diese Frage wird direkt vom LRH beantwortet.</p>

<u>Fragen zur Trendsteuerberechnung bzw. Festlegung des Trendsteuerpfades</u>	
<u>Fragen</u>	<u>Antworten</u>
<p>3. Wie beurteilt der Landesrechnungshof, dass der kommunale Anteil an konjunkturbedingten Steuermehreinnahmen zukünftig von der Konjunkturkomponente abgezogen werden soll, anstatt wie bislang als strukturelle Ausgabe berücksichtigt zu werden.</p>	<p>Diese Frage wird direkt vom LRH beantwortet.</p>
<p>4. Wie beurteilt der Landesrechnungshof die Anhebung des Trendsteuerpfades um kumuliert 150 Mio. Euro in den Jahren 2016/2017 gemäß Finanzplan 2013-2017?</p>	<p>Diese Frage wird direkt vom LRH beantwortet.</p>
<p>5. Wie beurteilt der Landesrechnungshof das Zusammenwirken der unter Fragen 1, 3 und 4 thematisierten Veränderungen am Trendsteuerpfad.</p>	<p>Diese Frage wird direkt vom LRH beantwortet.</p>
<u>Fragen der FDP an das FM, die Gutachter und den Landesrechnungshof</u>	
<p>1. Ist die Ausweitung des historischen Betrachtungszeitraumes für die Berechnung der Trendsteuer, wie es die Landesregierung derzeit vorsieht, geeignet die Trendsteuer genau zu berechnen? Wenn ja, warum? Werden Konjunkturzyklen mit dieser Methode vollständig abgebildet? Wie würde sich eine weitere Ausweitung des Betrachtungszeitraumes um fünf Jahre auswirken?</p>	<p><u>Antwort FM:</u>  Es wird nicht die Trendsteuer direkt berechnet, sondern die Wachstumsrate zur Berechnung des Trendsteuerpfades. Erst im Zusammenhang mit dem Startwert, d.h. den derzeit festgelegten Trendsteuern für das Jahr 2014, ergibt sich daraus der Trendsteuerwert für das Jahr 2015.  Es wird davon ausgegangen, dass ein hinreichend langer Stützzeitraum Konjunkturzyklen abbildet.</p>

<u>Fragen zur Trendsteuerberechnung bzw. Festlegung des Trendsteuerpfades</u>	
<u>Fragen</u>	<u>Antworten</u>
	<p><u>Antwort Gutachter ifW:</u>  Das Festhalten an einem unveränderten historischen Stützzeitraum wäre hoch problematisch. Es gibt deutliche Evidenz, dass auch der Wachstumspfad im Zeitverlauf Veränderungen unterworfen ist. Wie sich dieser Wachstumspfad in Zukunft entwickelt, ist nach Meinung des ifW nicht verlässlich prognostizierbar. Daher sollten immer wieder die aktuellsten Datenstände genutzt werden, um möglichst früh Änderungen des Wachstumspfades aufdecken zu können. Nur so wird sichergestellt, dass eine zumindest annähernd symmetrische Trennung in Konjunktur und Wachstum erfolgt.</p>
	<p><u>Antwort Gutachter QBER</u>  Ein statistisches Filterverfahren zeichnet sich grundsätzlich durch das Gewichtungsschema aus, mit dem neuere und ältere Beobachtungen jeweils zur Berechnung und Fortschreibung der Trendentwicklung am aktuellen Rand herangezogen werden. Ein geeignetes und hinreichend flexibles Filterverfahren wird dabei dem jeweils aktuellen Datenstand ein relativ großes Gewicht beimessen, um frühzeitig und endogen Veränderungen der Trendwachstumsrate identifizieren zu können. Auf die Verwendung der jeweils aktuellsten Datenpunkte sollte also nicht verzichtet werden. Eine weitere Ausweitung des Beobachtungszeitraums in die Vergangenheit hätte dagegen weit geringere Auswirkungen, da, wie oben bereits bemerkt, geeignete Filterverfahren älteren Beobachtungen bei der</p>

<u>Fragen zur Trendsteuerberechnung bzw. Festlegung des Trendsteuerpfades</u>	
<u>Fragen</u>	<u>Antworten</u>
	Bestimmung der aktuellen Trendwerte ein relativ geringes Gewicht zuordnen. Für die Projektion der Steuereinnahmen an sich, die als Input zur Bestimmung der Trendsteuern dienen, ist eine Ausweitung des Beobachtungszeitraumes dagegen wünschenswert und führt zu einer geeigneteren Abbildung.
2. Ist es im Hinblick auf die demografische Entwicklung, die eine Abnahme der erwerbstätigen Bevölkerung prognostiziert, notwendig, dies auch bei der Entwicklung der Trendsteuereinnahmen zu berücksichtigen?	<p><u>Antwort FM:</u>  Ja. Eine Abnahme des Erwerbspotenzials bewirkt tendenziell eine Reduktion des Produktionspotenzials. Dies könnte Auswirkungen auf das Steueraufkommen und somit auf die Trendsteuerentwicklung haben. Die demographische Entwicklung ist jedoch bereits in den der Steuerschätzung zugrunde liegenden Projektionen berücksichtigt. Sofern Steuerschätzdaten Berücksichtigung finden sind somit auch demographische Effekte in der Trendsteuerentwicklung abgebildet.  Modelle, die lediglich auf die IST-Entwicklung abstellen, berücksichtigen diese zukünftigen Entwicklungen naturgemäß nicht.</p> <p><u>Antwort Gutachter IfW:</u>  Sofern das Verfahren die Prognosen des Arbeitskreises Steuerschätzungen (ggf. in modifizierter Form) berücksichtigt, wird der demografischen Entwicklung Rechnung getragen, da die Projektionen der Bundesregierung für die mittlere Frist auf jeweils aktuellen Vorausberechnungen des</p>



<b>Fragen zur Trendsteuerberechnung bzw. Festlegung des Trendsteuerpfades</b>	
<b>Fragen</b>	<b>Antworten</b>
	<p>Erwerbspersonenpotentials beruhen.</p> <p>Antwort Gutachter QBER:  Aus struktureller Sicht ist die Erwerbsbevölkerung sicherlich eine wichtige Determinante des (langfristigen) Steueraufkommens und wird als solche auch in den Mittelfristprojektionen des Arbeitskreises Steuerschätzung berücksichtigt. Diese finden wiederum Berücksichtigung in der Abschätzung der Trendsteuer.</p>
<b>Ergänzende Fragen der FDP an das Finanzministerium:</b>	
<p>1. Wie sieht das „neue“ Verfahren der Landesregierung, welches ab 2018 in der Finanzplanung zur Anwendung kommt, aus? Wie werden die Trendsteuereinnahmen mit dem „neuen“ Verfahren für Zukunftswerte errechnet?</p>	<p>Der Trendsteuerpfad wird mittels eines HP-Filters berechnet. Die hierfür zugrunde gelegte Zeitreihe besteht aus dem IST-Datenbestand für die Steuereinnahmen (inkl. LFA/ BEZ) seit 1981 sowie den (korrigierten) Steuerschätzdaten (siehe Antwort zu Frage 2) und einer Fortschreibung des letzten Prognosewerts mit der nominalen Wachstumsrate des Produktionspotenzials für weitere 5 Jahre. Zudem wird die Wachstumsrate des Trendsteuerpfades nach oben und unten begrenzt. Die Grenzen liegen bei 4,2 Prozent und 1,5 Prozent.</p>
<p>2. Sollen bei dem „neuen“ Verfahren, das auf Basis eines Gutachtens entwickelt wurde, die Ergebnisse der regionalisierten Steuerschätzung mit in die Berechnung einbezogen werden?</p>	<p>Ja. Allerdings sollen in die Zeitreihe eingehenden Schätzdaten, die der Berechnung des Trendsteuerpfades mittels HP-Filter zugrunde gelegt wird, korrigiert werden. Für die Jahre ab t+2 ist vorgesehen, die Steuerschätzwerte, die in die Berechnung eingehen, um rund 50 Mio. Euro p.a. zu reduzieren.</p>

<u>Fragen zur Trendsteuerberechnung bzw. Festlegung des Trendsteuerpfades</u>	
<u>Fragen</u>	<u>Antworten</u>
<p><b>Ergänzende Fragen der FDP an die Gutachter sowie den Landesrechnungshof:</b></p> <p>1. Wie wird das Risiko einer zu optimistischen Einschätzung der Trendsteuer mit dem „neuen“ Verfahren eingeschätzt? Was wären die Folgen (unter Berücksichtigung der Haushaltslage des Konsolidierungslandes Schleswig-Holstein) einer zu optimistischen Einschätzung?</p>	<p><u>Antwort IfW:</u>          Sofern ein neues Verfahren die jeweils aktuellsten Datenstände nutzt, dürfte es annähernd für Symmetrie sorgen. Somit sind die Risiken einer zu optimistischen bzw. einer zu pessimistischen Einschätzung in etwa ausgeglichen. Unabhängig vom angewandten Verfahren sind die Folgen einer zu optimistischen Trendeinschätzung, dass Ausgabenspielräume angezeigt werden, die bei Ausschöpfung mit einer Nettoneuverschuldung einhergehen. In einem neuen Verfahren, das immer neuste Daten nutzt, erscheint es wahrscheinlich, dass bei Ausschöpfung der Ausgabenspielräume sich Phasen einer Nettoneuverschuldung mit Phasen eines „ungeplanten“ Schuldenabbaus in etwa ausgleichen. Für das derzeit angewandte Verfahren lassen sich hierzu keine Aussagen ableiten. Es besteht die Möglichkeit, dass es in Zukunft die Trendsteuern dauerhaft zu pessimistisch, aber auch dauerhaft zu optimistisch einschätzt (sollte es z.B. zu einer lang anhaltenden Deflation oder zu einer Energiekrise kommen).</p> <p><u>Antwort QBER:</u>          Eine „zu optimistische Einschätzung der Trendsteuer“ bedeutet, dass der Trendsteuerpfad in den entsprechenden Perioden nach oben verzerrt geschätzt wird. Ein solches Risiko kann ebenso wie eine periodenweise Verzerrung nach unten nicht</p>

<u>Fragen zur Trendsteuerberechnung bzw. Festlegung des Trendsteuerpfades</u>	
<u>Fragen</u>	<u>Antworten</u>
	<p>ausgeschlossen werden. Prognosen sind unsicher. Dennoch kann die Haushaltsplanung auf Prognosen nicht verzichten. Auch das gegenwärtig zum Einsatz kommende Verfahren basiert auf Prognosen. Umso wichtiger erscheint uns jedoch angesichts der unerwünschten Folgen einer persistenten Über- oder Unterschätzung des Trendsteuerverlaufs die Verwendung eines Schätzverfahrens, das bei signifikanten Veränderungen der Trendwachstumsrate über einen endogenen Korrekturmechanismus verfügt. Prognosen, die auf der Fortschreibung eines linearen Trends beruhen, sind unseres Erachtens nach und aus empirischer Erfahrung mit einem höheren Risiko einer persistenten Über- bzw. Unterschätzung verbunden.</p> <p><u>Antwort LRH</u> Die Frage wird direkt vom LRH beantwortet.</p>
<p>2. Welcher Zeitraum ist angemessen, um das „neue“ Verfahren auf seine Wirksamkeit/Prognosesicherheit hin zu überprüfen? Wie lange sollte die Testphase des „neuen“ Verfahrens sein?</p>	<p><u>Antwort IfW:</u> Es sollten weitere Analysen und Berechnungen zu den Eigenschaften des Verfahrens durchgeführt werden. Hierzu erscheint es zielführend Simulationen durchzuführen und mehr „alte“ historische Daten für eine Ausweitung der Quasi-Echtzeitstudie aufzubereiten. Zudem sollte in einer Testphase die Implementierung (Abläufe, Kommunikation der Ergebnisse etc.) des Verfahrens erprobt werden. Die Dauer der Testphase könnte in Abhängigkeit von den zusätzlichen</p>

<u>Fragen zur Trendsteuerberechnung bzw. Festlegung des Trendsteuerpfades</u>	
<u>Fragen</u>	<u>Antworten</u>
	<p>Analyseergebnissen und der ersten Erfahrungen der Testphase bestimmt werden. Bei der Bewertung der Dauer der Testphase sollte aber auch berücksichtigt werden, dass das aktuelle Verfahren korrekturbedürftig ist (Vgl. Boysen-Hogrefe und Haas, 2014: <a href="http://www.ifw-kiel.de/medien/fokus/2014/ifw-fokus-162">http://www.ifw-kiel.de/medien/fokus/2014/ifw-fokus-162</a>).</p> <p><u>Antwort QBER:</u> Das QBER schließt sich in dieser Frage dem IfW an.</p> <p><u>Antwort LRH</u> Die Frage wird direkt vom LRH beantwortet.</p>