



LANDESRECHNUNGSHOF
SCHLESWIG-HOLSTEIN

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/2958

Landesrechnungshof Postfach 3180 24030 Kiel

Vorsitzender des
Finanzausschusses des
Schleswig-Holsteinischen Landtages
Herrn Thomas Rother, MdL
Landeshaus
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

nachrichtlich:
Finanzministerium
des Landes Schleswig-Holstein
Postfach 7127
24171 Kiel

Ihr Schreiben vom

Unser Zeichen
12

Telefon 0431 988-0
Durchwahl 988-8931

Datum
30. Mai 2014

Antwort auf die Fragen der CDU-Fraktion sowie die Fragen der FDP-Fraktion zur Berechnung der Trendsteuern

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

die Fragen, die von den Fraktionen der CDU und FDP an den Landesrechnungshof gerichtet wurden, beantwortet der Landesrechnungshof folgendermaßen:

Fragen der CDU-Fraktion:

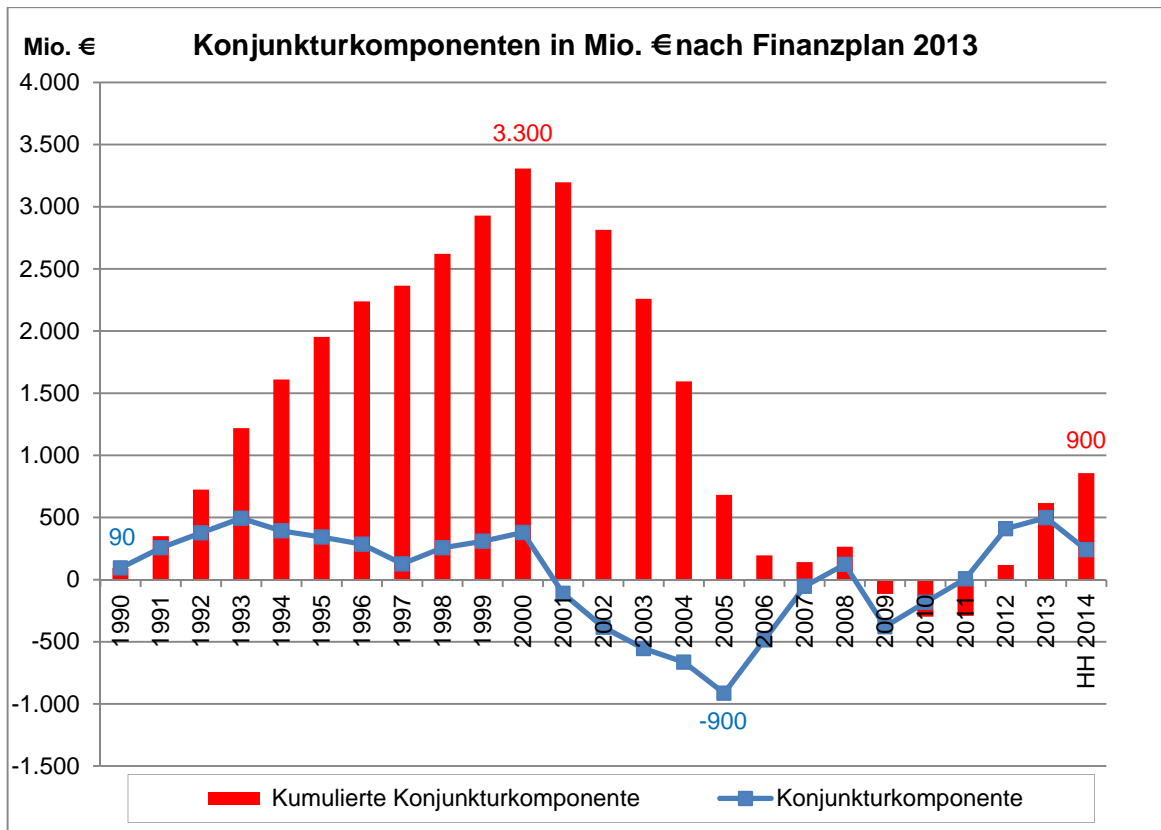
1. Wie beurteilt der LRH die Ermittlung der durchschnittlichen Wachstumsrate der Trendsteuereinnahmen auf Basis eines von 20 auf 25 Jahre verlängerten Betrachtungszeitraumes?

Es handelt sich um eine Neufestlegung der Grundwachstumsrate der Trendsteuer gegenüber dem bisherigen Vorgehen. Die Erhöhung dieser Rate um 0,27 % auf dann 2,87 % bedeutet bei einem Trendsteuerniveau 2014 von 7,8 Mrd. € für das Jahr 2015 rund 20 Mio. € zusätzliche Anhebung der Trendsteuer. In 2016 und 2017 liegen die Trendsteuern um 40 bzw. 60 Mio. € höher als bislang. In dieser Größenordnung entstehen strukturelle anstelle von konjunkturellen Einnahmen.

Die Erhöhung der Wachstumsrate erscheint dem Landesrechnungshof vor dem Hintergrund der Symmetrieanforderung im Augenblick nicht erforderlich (vgl. Antwort zu Frage 2 der CDU-Fraktion, sowie die Stellungnahme zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits 2013, S. 13 ff.).

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?

Nach dem Ausführungsgesetz zu Art. 53 LV wird die Berechnung der Konjunkturkomponenten festgelegt. Konjunkturkomponente ist die Differenz zwischen den tatsächlichen Steuereinnahmen (gem. § 6 Abs. 3 des Ausführungsgesetzes, d. h. inklusive Länderfinanzausgleich, Konsolidierungshilfen und der Kraftfahrzeugsteuerkompensation) und den Trendsteuereinnahmen. Diese tatsächlichen Steuereinnahmen stehen für die Vergangenheit fest. Die Trendsteuereinnahmen lassen sich durch Rückrechnung über die Wachstumsrate ermitteln. Beide Größen sind seit 1990 im Finanzplan 2013, S. 19 (Drucksache 18/1106) dargestellt. Hieraus lassen sich ohne Weiteres die Konjunkturkomponenten des jeweiligen Jahres ermitteln (Linie).



Die kumulierten Konjunkturkomponenten (Balken) stellen die Summe dieser jährlichen Konjunkturkomponenten über alle seit 1990 vergangenen Jahre dar. Sie lassen sich vereinfacht als Rücklagen für konjunkturell schlechte Zeiten interpretieren. Diese erreichten im Jahr 2000 den Höchststand mit über 3 Mrd. € und bauten sich in der Folgezeit wieder vollständig ab. Die auf Basis des Haushalts 2014 zu erwartende kumulierte Konjunkturkomponente von rund 900 Mio. € liegt noch deutlich unter diesem Höchstwert.

Auf Basis des bislang zugrunde gelegten Zeitraums ab 1990 (von 2010: 20 Jahre zurück) ist daher aus Sicht des Landesrechnungshofs zum gegenwärtigen Zeitpunkt die Symmetrie vorhanden. Erweitert man diese Betrachtung mit der bisherigen Wachstumsrate um 5 Jahre nach vorne, dann fällt die kumulierte Konjunkturkomponente in 2014 niedriger aus. Der Verlauf der Linien und die Beurteilung bleiben allerdings ähnlich.

Die Anpassung der Trendsteuer gemäß Frage 1 (2,87 % Grundwachstumsrate Trendsteuer) unter Verwendung eines 25-Jahres-Zeitraums führt zu niedrigeren

Konjunkturkomponenten in 2015 bis 2017. Insofern wird der nach der Finanzplanung 2013 erwartete Anstieg der Konjunkturkomponenten vermindert.

Falls in der Zukunft eine konjunkturelle Schwächephase ansteht, werden die Steuereinnahmen nur schwach steigen oder stagnieren. Die daraus entstehenden negativen Konjunkturkomponenten können die aufgelaufene kumulierte Konjunkturkomponente dann zügig aufzehren. Eine vergleichbare Entwicklung wie in den Jahren von 2000 bis 2009 benötigte Rücklagen von 3,3 Mrd. €.

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.

Den Kommunen steht ein Anteil am Aufkommen der Landessteuer zu. Dies kann vor dem Hintergrund der Schuldenbremse zu einer schwierigen Situation für die Landesregierung führen.

Stark steigende konjunkturelle Mehreinnahmen des Landes erhöhen die Konjunkturkomponente und dürfen nicht verausgabt werden, da sie keine strukturellen Einnahmen darstellen. Die konjunkturellen Steuermehreinnahmen führen aber unmittelbar zu erhöhten Ausgaben für den kommunalen Finanzausgleich. Dies sind strukturelle Ausgaben, die den strukturellen Finanzierungsaldo verschlechtern. Um dies aufzufangen, muss dann an anderer Stelle eingespart werden. Bislang war dies insbesondere durch Zinersparnisse leicht möglich.

Im umgekehrten Fall stark sinkender Steuereinnahmen des Landes und damit negativer Konjunkturkomponenten dürfen die konjunkturell fehlenden Steuereinnahmen durch Kreditaufnahme kompensiert werden. Gleichzeitig verringern sich aber die strukturellen Ausgaben für den kommunalen Finanzausgleich.

Um dies zu vermeiden, ist die Grundidee einer Bereinigung um den kommunalen Anteil an konjunkturbedingten Steuereinnahmen begrüßenswert. Eine endgültige Beurteilung hängt indes von der genauen Ausgestaltung ab. Allerdings ist aus Sicht des Landesrechnungshofs hierbei unbedingt darauf zu achten, dass

- die Bereinigung um den kommunalen Anteil sowohl für Steuermehr- als auch für Steuermindereinnahmen wirksam ist,
- diese auf gesetzlicher Basis einfach, nachvollziehbar und transparent erfolgt,
- die Konjunkturkomponente und das strukturelle Defizit nach der Landesmethode weiter zeitlich unmittelbar nach Schluss des Haushaltsjahres berechenbar sind.

4. Wie beurteilt der Landesrechnungshof die Anhebung des Trendsteuerpfades um kumuliert 150 Mio. Euro in den Jahren 2016/2017 gemäß Finanzplan 2013-2017?

Wie der Landesrechnungshof in seiner Stellungnahme zum Abbaubericht des strukturellen Finanzierungsdefizits 2013 dargelegt hat, sind die Zuwachsraten der Trendsteuer in den letzten Jahren hoch gewesen. Vor diesem Hintergrund sollte die Landesregierung mit weiteren Anpassungen zurückhaltend sein.

Bisher hat es schon häufig Trendanpassungen gegeben. Grundsätzlich spricht gegen ein behutsames Nachsteuern aufgrund von Sondereffekten nichts. Sofern zu hohe kumulierte Konjunkturkomponenten entstehen, ist dies angezeigt. Dies ist aus Sicht des Landesrechnungshofs derzeit nicht der Fall (vgl. Antwort zu Frage 2).

Entscheidend ist, dass sich der Gesamtanstieg der Trendsteuereinnahmen in einem langfristig vernünftigen Rahmen bewegt. Aus Sicht des Landesrechnungshofs ist es von hoher Bedeutung, dass die Festlegungen und Anpassungen der Trendsteuereinnahmen transparent und öffentlich erfolgen. Aktuell ist die Berechnung der Trendsteuereinnahmen weder gesetzlich noch durch Rechtsverordnung festgelegt.

5. Wie beurteilt der Landesrechnungshof das Zusammenwirken der unter Fragen 1, 3 und 4 thematisierten Veränderungen am Trendsteuerpfad?

Im Gesamtergebnis führen alle Maßnahmen zu einer Verringerung der Konjunkturkomponente bzw. Anhebung der Trendsteuern. Der Gesamteffekt lässt sich erst bei Vorliegen der genauen Regelung der Bereinigung um den Kommunalanteil berechnen. Weiterhin gilt aber, dass eine zu hohe Einschätzung der Trend-

steuer ein Risiko darstellt (vgl. Stellungnahme zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits 2013, S. 13 ff.).

Fragen der FDP-Fraktion:

- 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?**

Eine genaue Berechnung im Sinne einer für die Zukunft stets zutreffenden Einteilung zwischen strukturellen (Trendsteuern) und konjunkturellen Steuereinnahmen ist weder mit der Wachstumsrate der Steuereinnahmen über einen Zeitraum von 20 Jahren noch über einen von 25 Jahren im Vorhinein garantiert. Insofern besteht in beiden Fällen potenziell Nachsteuerungsbedarf. Dies gilt auch bei einer Ausweitung auf 30 Jahre.

Jedes Verfahren sollte gem. § 6 Abs. 6 S. 3 des Ausführungsgesetzes zumindest 2 Konjunkturzyklen umfassen. Dieses Erfordernis ist schon bei 20 Jahren plausibel, bei 30 Jahren jedenfalls erfüllt. Das ändert allerdings nichts daran, dass gegenwärtig kein Bedarf für eine Anpassung besteht. (vgl. hierzu auch Antwort zur Frage 2 der CDU-Fraktion).

- 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?**

Mit Beginn der Schuldenbremse 2010 hatte die Landesregierung die Wachstumsrate der Trendsteuern mit 2,5 % angegeben. Hierin enthalten war ein Abschlag von 0,2 Prozentpunkten, um der demografischen Entwicklung Rechnung zu tragen.

Eigene Prüfungserkenntnisse, ob und inwieweit das Steueraufkommen alterssensibel reagiert, liegen dem Landesrechnungshof nicht vor. Wissenschaftliche Simu-

lationsrechnungen gehen davon aus, dass der demografische Wandel durch den Übergang auf die nachgelagerte Besteuerung der Alterseinkünfte nur moderaten Einfluss auf das Steueraufkommen haben wird. Dieser gleitende Übergang hin zur vollständig nachgelagerten Besteuerung dauert insgesamt bis zum Jahr 2040. Aus heutiger Sicht ist nicht abschätzbar, welche Staatsaufgaben künftig zu finanzieren sein werden und wie sich das Steuerrecht ändern wird.

In diesem Zusammenhang ist erwähnenswert, dass die Bundesregierung seit Herbst 2012 für die jährliche Projektion des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotenzials und die Konjunkturkomponenten des Bundes für die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter die Altersgruppe der 15- bis einschließlich 74-Jährigen verwendet.

3. 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?

Die Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen sieht ein eigenes Verfahren zur Konjunkturbereinigung vor. Die Berechnung der Trendsteuern hat daher keinen Einfluss auf den Erhalt der Konsolidierungshilfen.

Der Landesrechnungshof hat in seiner Stellungnahme 2013 zum Abbau des strukturellen Defizits bereits darauf hingewiesen (S. 13), dass eine zu optimistische Einschätzung der Trendsteuern zur Ausweisung eines zu niedrigen strukturellen Finanzierungsdefizits führen würde. In der Folge würden sich stark negative kumulierte Konjunkturkomponenten ergeben, die aufgrund der Symmetrieanforderung in zukünftigen Jahren wieder ausgeglichen werden müssten.

Vereinfacht zusammengefasst: Eine solche Überschätzung führte zur Möglichkeit, in der Gegenwart strukturelle Ausgaben durch konjunkturelle Einnahmen zu finanzieren. In der Zukunft müssten dann die fehlenden konjunkturellen Rücklagen zusätzlich strukturell eingespart werden.

4. Welcher Zeitraum ist angemessen, um das „neue“ Verfahren auf seine Wirksamkeit/Prognosesicherheit hin zu überprüfen? Wie lange sollte die Testphase des „neuen“ Verfahrens sein?

Das Gesetz zur Ausführung von Art. 53 LV sieht in § 6 Abs. 6 vor, dass das Verfahren zur Ermittlung der Trendsteuereinnahmen regelmäßig zu überprüfen und fortzuentwickeln ist. Im Sommer dieses Jahres besteht die verfassungsrechtliche Regelung der Schuldenbremse seit vier Jahren; das entsprechende Ausführungsgesetz existiert seit Frühjahr 2012. Aus Gründen der Symmetrieanforderung ist aus Sicht des LRH ein neues Verfahren zurzeit nicht notwendig.

Das Institut für Weltwirtschaft hat in seinem Gutachten einen Test des neuen Verfahrens über mehrere Jahre empfohlen. Dem schließt sich der LRH an. Das neue Verfahren soll 2015 bis einschließlich 2017 evaluiert werden.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Aike Dopp