

## Fokussierung auf Leading Indicators: Fallbeispiel Deutschland

---

**Jun.-Prof. Dr. Martin Altemeyer-Bartscher**

Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg  
und  
Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle

Wien, 16. März 2016  
Fiskalrat Austria, Oesterreichische Nationalbank

## Einleitung

---

### **Einführung einer Schuldenbremse auf der Ebene der deutschen Bundesländer**

- ❖ Länder müssen ab 2020 einen **strukturell ausgeglichenen Haushalt** vorweisen.
- ❖ Überwachung durch den Stabilitätsrat (MPK-Beschluss von 03.12.15)
- ❖ **Struktureller Finanzierungssaldo:** Differenz zwischen tatsächlichen Finanzierungssaldo und der Konjunkturkomponente
- ❖ **Aufgabe der Konjunkturbereinigung:** Zerlegung des tatsächlichen Finanzierungssaldos in eine Trend- und Zykluskomponente
- ❖ Die Länder können sich frei für die Anwendung eines bestimmten Konjunkturbereinigungsverfahrens entscheiden.

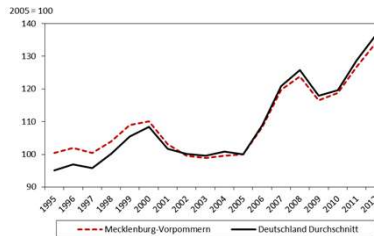
Kurzgutachten im Auftrag des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern **„Modelle zur Konjunkturbereinigung und deren Auswirkungen“**, Oliver Holtemöller, Martin Altemeyer-Bartscher, Katja Drechsel, Sabine Freye, Götz Zeddiess, IWH-Online 2/2014.



## Spezifika, die für die Wahl des Bereinigungsverfahrens relevant sind

### Korrelation der Länder- Steuereinnahmen

Steuereinnahmen ohne Länderfinanzausgleich (LFA) und allg. Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) in Mecklenburg-Vorpommern (MV). Quellen: Verordnungen über die Durchführung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, eigene Berechnungen.



**Für die Landeshaushalte sind die Steuereinnahmen die wesentliche konjunkturreaktive Größe**

andere konjunkturreaktive Einnahme- und Ausgabepositionen fallen kaum ins Gewicht

### Interregionale Versicherungsfunktion des Länderfinanzausgleichs

Ausgleich der Finanzkraftunterschiede durch den LFA und die allgemeine BEZ, Quelle: BMF.

Finanzkraft je EW vor LFA in v. H. der durchschn. Finanzkraft je EW	Finanzkraft je EW nach LFA in v. H. der durchschn. Finanzkraft je EW	Finanzkraft je EW nach LFA und allg. BEZ in v. H. der durchschn. Finanzkraft je EW
70	91	97,5
80	93,5	98
90	96	98,5
100	100	
110	104	
120	106,5	
130	109	

3

## Anforderungen an ein Konjunkturbereinigungsverfahren

- ❖ **Symmetrie**
  - ✓ Der zulässigen Verschuldung in der Abschwungphase sollten entsprechende Überschüsse in der Aufschwungphase gegenüberstehen.
  - ✓ Eine symmetrische Konjunkturbereinigung ist gem. Art. 105 GG vorzunehmen.
- ❖ **Konsistenz**
  - ✓ Die Konjunkturkomponenten auf Bund- und Länderebene sollten in der Summe einer für die Gesamtheit der Gebietskörperschaften berechneten Konjunkturkomponente entsprechen.
  - ✓ Interregionale Transfersysteme sollten einbezogen werden.
- ❖ **Transparenz und Nachvollziehbarkeit**
  - ✓ Die verwendeten Methoden sollten für Außenstehende ersichtlich sein.
- ❖ **Verfügbarkeit belastbarer und aktueller Daten**
  - ✓ Daten sollten frei verfügbar sein.
  - ✓ Daten sollten zeitnah verfügbar sein.
- ❖ **geringe Manipulationsanfälligkeit**

4

## Drei Verfahren zur Konjunkturbereinigung

### Zwei steuereinnahmeorientierte Verfahren

Implizite Annahme: nur die Steuereinnahmen, nicht aber andere Einnahme- und Ausgabenpositionen schwanken mit der Konjunktur

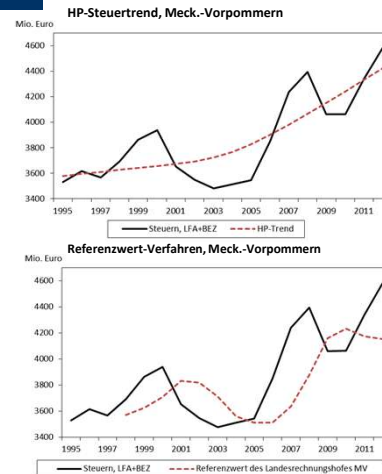
Abgrenzung: Steuereinnahmen + LFA i. e. S. + allgemeine BEZ

#### 1. HP-Trendverfahren:

Bestimmung der Abweichungen der tatsächlichen von den trendmäßigen Steuereinnahmen mit Hilfe des **Hodrick-Prescott-Filters**.

#### 2. Referenzwertmethode:

Schaffung eines **Referenzwertes** als Bezugsgröße **rollierender Einnahmen-Durchschnitt** über die letzten 3 Jahre



5

## Drei Verfahren zur Konjunkturbereinigung

### EU-Verfahren mit Quotierungsschlüssel

Bestimmung der **Konjunkturkomponente** aus der Produktionslücke und der Budgetsensitivität

Zielgröße (cyclically-adjusted budget):

$$CAB = B - dB = \frac{dB}{Y} (Y - Y^P)$$

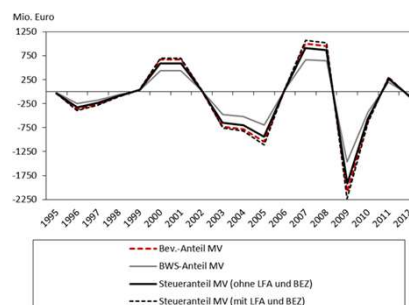
Produktionslücke  $Y - Y^P$ , Budgetsensitivität  $\frac{dB}{Y}$

hier: Budgetsemielastizität  $\frac{dB}{Y} - \frac{B}{Y}$  verwendet

Zuordnung der Konjunkturkomponente auf die Länder mit einem **Quotierungsschlüssel**

- Anteil des Landes am **Steueraufkommen** der Ländergesamtheit
- Anteil des Landes an der **Bevölkerung** Deutschlands
- Anteil an der **Wirtschaftskraft** der Ländergesamtheit (regionalisiertes BIP bzw. Bruttowertschöpfung)

Quotierte Produktionslücken für MV in Mio. Euro:



Beobachtung: Quotierungsschlüssel „Bev.-Anteil“ und „Steueranteil“ sind überwiegend deckungsgleich

6

## Symmetrieeigenschaft

	Steuern (einschließlich LFA und BEZ)		EU-Verfahren
	HP-Trend	Referenzwert Landesrechnungshof	Quotierung nach Steueranteil MV
1995	-45,88		-4,73
1996	23,03		-46,70
1997	-45,06		-33,49
1998	63,80	120,65	-12,26
1999	220,63	238,96	4,99
2000	281,02	230,93	83,75
2001	-19,13	-178,53	83,28
2002	-144,52	-270,51	3,84
2003	-243,48	-233,15	-90,72
2004	-256,10	-48,16	-98,22
2005	-282,70	31,75	-133,65
2006	-50,03	338,05	6,74
2007	256,33	602,21	128,87
2008	327,14	515,98	122,71
2009	-90,99	-98,91	-268,31
2010	-178,74	-168,90	-77,50
2011	8,80	167,47	36,12
2012	161,76	428,74	-12,51

### Tabelle:

Konjunkturkomponenten MV in Mio. Euro unter Verwendung der einzelnen Bereinigungsverfahren (mit LFA + allg. BEZ)

### Symmetrieeigenschaften:

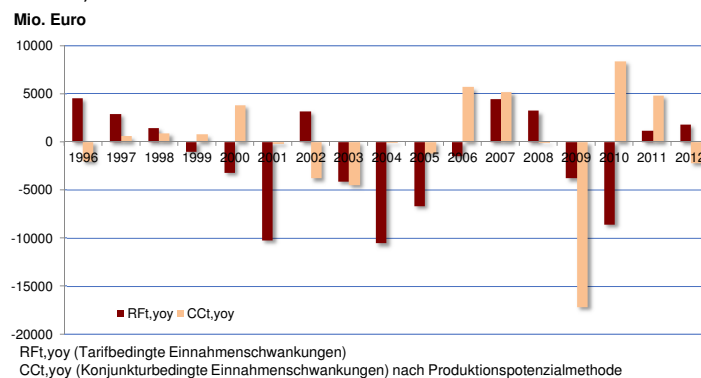
- beim steuereinnahmeorientierten Verfahren zum Teil nicht erfüllt
- beim EU-Verfahren erfüllt

Quelle: IWH 2014

7

## Tarifbedingte und konjunkturelle Schwankungen der Einkommensteuer in Deutschland

Schwankungen des Einkommens- und Lohnsteueraufkommens in Deutschland in Mio. Euro (1996-2012):



Quelle: BMF, Berechnungen des IWH, Altemeyer-Bartscher/Zeddies 2016.

8

## Konsistenz im Kontext der übrigen in Deutschland verwendeten Berechnungsverfahren

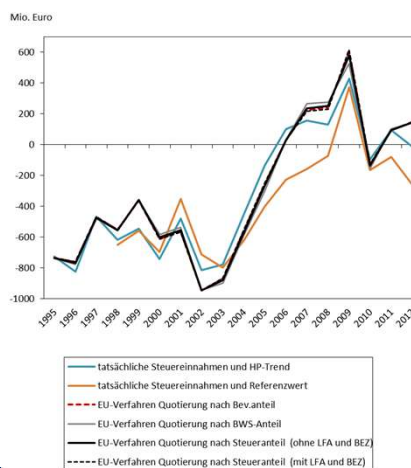
Struktureller Finanzierungssaldo für Mecklenburg-Vorpommern in Mio. Euro unter Verwendung der einzelnen Bereinigungsverfahren

### Bund:

- Verwendung des EU-Verfahrens

### Länder:

- Entscheidung für unterschiedliche Verfahren
- bei einer größeren Länder-Gruppe steht die Entscheidung noch aus



9

## Welche Konjunkturbereinigungsverfahren verwenden die deutschen Bundesländer?

Übersicht über die Konjunkturbereinigungsverfahren in Deutschland auf Länderebene

Verfahren/Bundesland	BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH
Konsolidierungsland (EU-Verfahren bis 2020)			X	X								X	X	X		
EU-Verfahren nach 2020							X									
Steuertrendverfahren	X				X					X					X	
Referenzwertmethode													X			X
Verfahren wurde noch nicht bestimmt		X	X	X	X			X	X	X	X	X		X		
kein Verfahren vorgesehen									X							

Stand: März 2016

Länderkürzel: BW – Baden-Württemberg; BY – Bayern; BE – Berlin; BB – Brandenburg; HB – Bremen; HH – Hamburg; HE – Hessen; MV – Mecklenburg-Vorpommern; NI – Niedersachsen; NW – Nordrhein-Westfalen; RP – Rheinland-Pfalz; SL – Saarland; SN – Sachsen; ST – Sachsen-Anhalt; SH – Schleswig-Holstein; TH – Thüringen

10

## Datenverfügbarkeit, Transparenz und Manipulationsanfälligkeit

### Steuereinnahmeorientierte Verfahren

- ❖ Datenverfügbarkeit
  - ✓ geringer Datenbedarf
  - ✓ alle Daten sind auf Länderebene verfügbar
- ❖ Transparenz
  - ✓ einfache Berechnungsmethode, kann vom Land selbst durchgeführt werden
- ❖ Manipulationsanfälligkeit
  - ✓ gute Nachvollziehbarkeit schränkt die Manipulationsanfälligkeit ein
  - ✓ Manipulationsspielraum durch eine Variation des Glättungsparameters (HP-Trend)
  - ✓ Manipulationsspielraum durch diskretionäre Korrektur von steuerrechtsbedingten Einnahmeschwankungen

### EU-Verfahren

- ❖ Datenverfügbarkeit
  - ✓ hoher Datenbedarf
  - ✓ Budgetsensitivität kann aber Budgetsemielastizität ersetzt werden
- ❖ Transparenz
  - ✓ höhere Komplexität als die einfachen steuereinnahmebasierten Verfahren
  - ✓ gesamtes Verfahren kann nicht durch die Länder selbst berechnet werden
- ❖ Manipulationsanfälligkeit
  - ✓ Manipulationsanfälligkeit durch eine einzelne Gebietskörperschaft gering (überwiegend zentrale Berechnung durch unabhängige Institutionen, zentrale Vorgaben von der EU)
  - ✓ geringe Nachvollziehbarkeit könnte theoretisch Spielraum für Modellparametermanipulationen bieten

11

## Zusammenfassung

### Erfüllung der Anforderungen einer Konjunkturbereinigung auf der Ebene der deutschen Bundesländer (Beispiel: Mecklenburg-Vorpommern)

Anforderungen/Verfahren	HP-Trendverfahren	Referenzwert-Methode	EU-Verfahren mit Steueranteil MV
Transparenz und Nachvollziehbarkeit	++	++	0
Verfügbarkeit belastbarer und aktueller Daten	++	++	0
Symmetrie	0	-	++
Geringe Manipulationsanfälligkeit	+	++	++
Konsistenz mit den Bereinigungsverfahren anderer Regierungen	0	+	++

- ++ sehr gut erfüllt
- + gut erfüllt
- 0 mit Einschränkungen erfüllt
- nicht erfüllt

12

## Anhang: Aufteilung der Konjunkturkomponente im EU-Verfahren (MV)

Aufteilung nach Anteilen am gesamtdeutschen Produktionspotenzial							
	Produktionslücke Deutschland (Mio. Euro), Stand: Frühjahrsprojektion der Bundesregierung vom 25.04.2013	Budget- sensitivität Bundesländer	Bev.- Anteil	MV	BWS-Anteil MV	Steueranteil MV (ohne LFA und BEZ)	Steueranteil MV (mit LFA und BEZ)
1995	-1696	0,12	2,24	1,45	1,98	2,32	
1996	-16662	0,12	2,22	1,48	1,97	2,34	
1997	-11996	0,12	2,21	1,48	1,97	2,33	
1998	-4437	0,12	2,20	1,44	1,95	2,30	
1999	1820	0,12	2,19	1,45	1,94	2,28	
2000	30860	0,12	2,17	1,43	1,91	2,26	
2001	31006	0,12	2,15	1,41	1,90	2,24	
2002	1448	0,12	2,12	1,39	1,87	2,21	
2003	-34623	0,12	2,11	1,39	1,87	2,18	
2004	-37646	0,12	2,09	1,39	1,85	2,17	
2005	-50199	0,12	2,08	1,38	1,88	2,22	
2006	2538	0,12	2,06	1,36	1,87	2,21	
2007	48877	0,12	2,05	1,37	1,86	2,20	
2008	46715	0,12	2,04	1,38	1,85	2,19	
2009	-103462	0,12	2,02	1,42	1,86	2,16	
2010	-30317	0,12	2,01	1,39	1,86	2,13	
2011	14211	0,12	2,00	1,37	1,85	2,12	
2012	-4939	0,12	1,99	1,40	1,85	2,11	

Quelle: IWH 2014

13

## Anhang: Kreditermächtigung für Mecklenburg-Vorpommern

	Steuereinnahmeorientiert		EU-Verfahren
	HP-Trend	Referenzwert Landesrechnungshof	Quotierung nach Steueranteil MV
1995	45,83		4,73
1996	0		46,70
1997	45,05		33,49
1998	0	0	12,26
1999	0	0	0
2000	0	0	0
2001	19,13	178,53	0
2002	144,52	270,51	0
2003	243,48	233,15	90,72
2004	256,10	0	98,22
2005	282,70	0	133,65
2006	50,03	0	0
2007	0	0	0
2008	0	0	0
2009	90,99	0	268,31
2010	178,74	168,90	77,50
2011	0	0	0
2012	0	0	12,51

**Tabelle:** Kreditermächtigung MV in Mio. Euro unter Verwendung der einzelnen Bereinigungsverfahren (mit LFA + allg. BEZ)

Quelle: IWH 2014

14