

A n t r a g

der Landesregierung

Zustimmung des Landtags zur Landesverordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 3 Abs. 2 Satz 1 des Ausführungsgesetzes zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz

A. Problem und Regelungsbedürfnis

Durch das Siebenunddreißigste Landesgesetz zur Änderung der Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 23. Dezember 2010 wurden die verfassungsrechtlichen Vorschriften zur Begrenzung der Neuverschuldung im Landeshaushalt neu gefasst. Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz (nachfolgend abgekürzt: LV) schreibt vor, dass der Haushaltsplan grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen ist.

Abweichungen sind u. a. zum Ausgleich konjunkturbedingter Defizite möglich. Mit dieser Vorschrift soll insbesondere verhindert werden, dass der Landeshaushalt durch eine restriktive Politik im Abschwung konjunkturell prozyklisch wirkt. Gleichzeitig bestimmt Artikel 117 Abs. 1 Satz 5 LV, dass die Auswirkungen der konjunkturellen Entwicklung auf den Haushalt in Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen sind.

Durch § 1 Abs. 3 Nr. 4 i. V. m. § 3 des Ausführungsgesetzes zu Artikel 117 LV wurde festgelegt, dass die Steuereinnahmen des Landes im Rahmen der Ermittlung des strukturellen Defizits um konjunkturelle Effekte bereinigt werden.

Erforderlich sind nähere Bestimmungen zur Abgrenzung der Steuereinnahmen, zu deren Ausgangsniveau in der konjunkturellen Normallage sowie zur Fortschreibung für künftige Haushaltsjahre. Ein Regelungsverzicht kommt insbesondere wegen der Symmetrieanforderung, die eine mehrjährige Regelbindung erfordert, nicht in Betracht.

B. Lösung

Erlass dieser Verordnung, die auf der Grundlage von § 3 Abs. 2 Satz 1 des Ausführungsgesetzes zu Artikel 117 LV das Konjunkturbereinigungsverfahren in seinen Einzelheiten festlegt.

Nach der Benennung des Gegenstandes der Verordnung (§ 1) und der hier relevanten, begrifflichen Abgrenzung der Steuereinnahmen (§ 2) werden Bestimmungen zum Ausgangsniveau der strukturellen Steuereinnahmen (§ 3) und zu deren Fortschreibung im Regelfall (§ 4) getroffen.

Zur Beobachtung des Symmetrieprinzips wird ein Symmetriekonto geführt (§ 5). In Abhängigkeit vom Stand des Symmetriekontos wird die Fortschreibung der strukturellen Steuereinnahmen erforderlichenfalls modifiziert (§ 6).

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

Keine.

E. Zuständigkeit

Federführend ist das Ministerium der Finanzen.

Die Chefin der Staatskanzlei des Landes Rheinland-Pfalz
Mainz, den 29. Oktober 2013

An den
Herrn Präsidenten
des Landtags Rheinland-Pfalz

55116 Mainz

**Entwurf einer Landesverordnung über das Verfahren zur
Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 3 Abs. 2
Satz 1 des Ausführungsgesetzes zu Artikel 117 der Verfas-
sung für Rheinland-Pfalz**

Als Anlage übersende ich Ihnen die nach Abschnitt IV der Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung gemäß Artikel 89 b der Landesverfassung den Entwurf einer Landesverordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 3 Abs. 2 Satz 1 des Ausführungsgesetzes zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz mit der Bitte um Überweisung an den zuständigen Ausschuss.

Ich bitte Sie darum, die nach § 3 Abs. 2 Satz 1 des Ausführungsgesetzes zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz erforderliche Zustimmung des Landtags zur Verordnung einzuholen.

Sofern gewünscht, ist der Minister der Finanzen gerne bereit, die geplante Landesverordnung im Ausschuss zu erläutern.

Jacqueline Kraege

Landesverordnung
über das Verfahren zur Bestimmung
der Konjunkturkomponente nach
§ 3 Abs. 2 Satz 1 des Ausführungsgesetzes zu
Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz
Vom 2013

Aufgrund des § 3 Abs. 2 Satz 1 des Ausführungsgesetzes zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 3. Juli 2012 (GVBl. S. 199, BS 63-2) wird mit Zustimmung des Landtags verordnet:

§ 1
Gegenstand der Verordnung

Diese Verordnung regelt das Verfahren zur Ermittlung der Steuereinnahmen des Landes in der konjunkturellen Normallage (strukturelle Steuereinnahmen) und der Konjunkturkomponente bei der Aufstellung des Landeshaushalts und nach Abschluss des Haushaltsjahres. Die Konjunkturkomponente entspricht der Differenz zwischen den veranschlagten oder tatsächlichen Steuereinnahmen eines Jahres und den strukturellen Steuereinnahmen.

§ 2
Abgrenzung der Steuereinnahmen

Steuereinnahmen im Sinne dieser Verordnung sind die tatsächlichen oder veranschlagten kassenmäßigen Einnahmen des Landes an Steuern, die Einnahmen des Landes zur Kompensation der Länder infolge der Übertragung der Ertragshoheit der Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund, die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich abzüglich der Zahlungen in den Länderfinanzausgleich sowie die auf das Land entfallenden Bundesergänzungszuweisungen.

§ 3
Ausgangsniveau der strukturellen Steuereinnahmen

(1) Ausgangsjahr der Berechnungen ist das Jahr 2011. Die strukturellen Steuereinnahmen betragen im Jahr 2011 9 822 Mio. EUR.

(2) Die strukturellen Steuereinnahmen betragen im Jahr 2012 10 315 Mio. EUR, im Jahr 2013 10 933 Mio. EUR, im Jahr 2014 11 401 Mio. EUR und im Jahr 2015 11 848 Mio. EUR.

§ 4
Regelfortschreibung
der strukturellen Steuereinnahmen

(1) Die strukturellen Steuereinnahmen werden im Rahmen der Haushaltsaufstellung für jedes Haushaltsjahr fortgeschrieben und festgesetzt. Dazu werden die strukturellen Steuereinnahmen des jeweiligen Vorjahres mit einer Fortschreibungsrate multipliziert. Anschließend werden die finanziellen Auswirkungen, die sich im Vergleich zu den strukturellen Steuereinnahmen des Vorjahres durch Rechtsänderungen ergeben, addiert. Das Ergebnis ist auf volle Millionen Euro zu runden.

(2) Die für die Regelfortschreibung zu verwendende Fortschreibungsrate nach Absatz 1 Satz 2 entspricht dem geometrischen Mittel der Wachstumsraten der Steuereinnahmen des Landes ohne Berücksichtigung von Rechtsänderungen während der jeweils letzten acht Jahre.

(3) Als Rechtsänderungen gelten auch Änderungen bei der Anwendung bestehender Vorschriften, wenn die finanziellen Auswirkungen pro Jahr im Einzelfall einen Betrag von 0,1 v. H. der Steuereinnahmen des Vorjahres überschreiten.

(4) Rechtsänderungen sowie Änderungen bei der Anwendung bestehender Vorschriften im Sinne des Absatzes 3 können bereits dann berücksichtigt werden, wenn ihr Eintritt mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten und ihre finanziellen Auswirkungen mit hinreichender Genauigkeit zu prognostizieren sind. Falls die Voraussetzungen des Satzes 1 nicht erfüllt sind, können ausschließlich Abschläge auf die Höhe der strukturellen Steuereinnahmen vorgenommen werden.

§ 5

Symmetriekonto

(1) Beginnend mit dem Jahr 2012 wird die Konjunkturkomponente jedes Jahres als Differenz zwischen den tatsächlichen oder veranschlagten und den strukturellen Steuereinnahmen (jahresbezogene Konjunkturkomponente) festgestellt und in einem Symmetriekonto verzeichnet. Auch die Summe aller jahresbezogenen Konjunkturkomponenten seit dem Beginn der Führung des Symmetriekontos (kumulierte Konjunkturkomponente) ist festzustellen und im Symmetriekonto zu verzeichnen.

(2) Nach Abschluss jedes Haushaltsjahres ist das Symmetriekonto unter Verwendung der tatsächlichen Werte der kassenmäßigen Steuereinnahmen hinsichtlich der jahresbezogenen und der kumulierten Konjunkturkomponente zu aktualisieren.

§ 6

Korrekturmechanismus

(1) Die der Fortschreibungsrate nach § 4 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 zugrunde liegende prozentuale Veränderung wird um einen Korrekturbetrag erhöht, wenn die jahresbezogene Konjunkturkomponente des Vorjahres positiv ist und das Symmetriekonto zum Ende des Vorjahres eine positive kumulierte Konjunkturkomponente aufweist. Die der Fortschreibungsrate nach § 4 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 zugrunde liegende prozentuale Veränderung wird um einen Korrekturbetrag vermindert, wenn die jahresbezogene Konjunkturkomponente des Vorjahres negativ ist und das Symmetriekonto zum Ende des Vorjahres eine negative kumulierte Konjunkturkomponente aufweist. Der Korrekturbetrag beläuft sich auf ein Achtel des Betrages, um den der Betrag der kumulierten Konjunkturkomponente zum Ende des Vorjahres 1 v. H. der Steuereinnahmen des Vorjahres überschreitet. Der Korrekturbetrag wird in Prozent der Steuereinnahmen des Vorjahres gemessen. Die durch den Korrekturbetrag ausgelöste Erhöhung oder Verminderung der der Fortschreibungsrate zugrunde liegenden prozentualen Veränderung beträgt höchstens 80 v. H.

(2) Die der Fortschreibungsrate nach § 4 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 zugrunde liegende prozentuale Veränderung wird um 80 v. H. erhöht, wenn die jahresbezogene Konjunkturkomponente des Vorjahres positiv ist, im Betrag 5 v. H. der Steuereinnahmen des Landes des Vorjahres überschreitet und das Symmetriekonto zum Ende des Vorjahres eine positive kumulierte Konjunkturkomponente aufweist. Die der Fortschreibungsrate nach § 4 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 zugrunde liegende prozentuale Veränderung wird um 80 v. H. vermindert, wenn

die jahresbezogene Konjunkturkomponente des Vorjahres negativ ist, im Betrag 5 v. H. der Steuereinnahmen des Landes des Vorjahres überschreitet und das Symmetriekonto zum Ende des Vorjahres eine negative kumulierte Konjunkturkomponente aufweist.

§ 7
Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Mainz, den 2013

Der Minister der Finanzen

Begründung

A. Allgemeines

Abweichungen von dem in Artikel 117 LV niedergelegten Grundsatz eines Haushaltsausgleichs ohne Einnahmen aus Krediten sind u. a. zum Ausgleich konjunkturbedingter Defizite möglich. Mit dieser Vorschrift soll verhindert werden, dass der Landeshaushalt durch eine restriktive Politik im Abschwung prozyklisch wirkt. Gleichzeitig bestimmt Artikel 117 Abs. 1 Satz 5 LV, dass die Auswirkungen der konjunkturellen Entwicklung auf den Haushalt in Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen sind. Damit kann eine konjunkturelle Schwächephase nur in dem Ausmaß eine Nettokreditfinanzierung von Landesausgaben rechtfertigen, wie eine konjunkturelle Aufschwungphase zu einer Nettotilgung zwingt. Langfristig darf sich durch die symmetrische Berücksichtigung der konjunkturellen Wirkungen auf den Haushalt keine zusätzliche Kreditaufnahme einstellen.

Da die Situation einer Volkswirtschaft im Konjunkturverlauf nicht unmittelbar beobachtbar ist, sind alle Verfahren zur Konjunkturbereinigung auf Schätzungen angewiesen. Zur Konjunkturbereinigung kommen grundsätzlich zwei Klassen von Bereinigungsverfahren in Betracht.

Zum einen kann die sogenannte Produktionslücke als Differenz zwischen dem tatsächlichen Bruttoinlandsprodukt und dem geschätzten Produktionspotenzial statistisch geschätzt werden. Unter Anwendung einer – ebenfalls geschätzten – sogenannten Budgetsensitivität wird die Auswirkung der Produktionslücke auf den jeweiligen staatlichen Haushalt geschätzt. Dieses Verfahren wird seitens des Bundes für dessen Haushalt angewandt. Es trägt der Tatsache Rechnung, dass der Bundeshaushalt über eine Vielzahl von Einnahme- und Ausgabeposten von der konjunkturellen Lage betroffen ist. Dieses Verfahren hat den Nachteil, dass je nach Schätzmethode für das Produktionspotenzial unterschiedliche Werte der Produktionslücke – auch bezüglich des Vorzeichens – geschätzt werden. Regelmäßig kommt es, auch wegen unterschiedlicher Berechnungszeitpunkte, zu drastischen Unterschieden zwischen den Berechnungsergebnissen von Sachverständigenrat, Bundesbank und Bundesregierung.

Zum anderen bietet es sich – gerade für die Länderebene, deren Haushalte fast ausschließlich durch Schwankungen der Steuereinnahmen von der konjunkturellen Entwicklung betroffen sind – an, die Steuereinnahmen mittels einer Durchschnittswertbetrachtung zu glätten und die strukturellen, als langfristig zu interpretierenden Steuereinnahmen im Rahmen eines Steuertrendverfahrens zu bestimmen. Die Differenz zwischen den tatsächlichen oder erwarteten Steuereinnahmen und den um konjunkturelle Effekte bereinigten Steuereinnahmen bildet dann die Konjunkturkomponente. Der Methode werden auch Vorteile hinsichtlich Transparenz, Nachvollziehbarkeit und haushaltspolitischer Relevanz beigemessen.

Auf der Grundlage dieser Überlegungen wurde durch § 1 Abs. 3 Nr. 4 i. V. m. § 3 des Ausführungsgesetzes zu Artikel 117 LV festgelegt, dass die Steuereinnahmen des Landes im Rahmen der Ermittlung des strukturellen Defizits um konjunkturelle Effekte bereinigt werden.

Diese Verordnung konkretisiert das in seinen Grundzügen in § 3 des Ausführungsgesetzes zu Artikel 117 LV beschriebene Verfahren zur Bestimmung der Steuereinnahmen in der konjunkturellen Normallage und der Konjunkturkomponente (Konjunkturbereinigungsverfahren).

B. Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu § 1 (Gegenstand der Verordnung)

Die Vorschrift bestimmt, dass das Konjunkturbereinigungsverfahren sowohl bei der Aufstellung des Landeshaushalts als auch nach Abschluss eines Haushaltsjahres zur Anwendung kommt. Die Bestimmung trägt der Tatsache Rechnung, dass das strukturelle, um konjunkturelle Effekte bereinigte Defizit im Landeshaushalt sowohl Gegenstand finanzpolitischer Planung als auch der anschließenden Rechnungslegung ist.

Der Begriff der Konjunkturkomponente wird als Differenz zwischen den für das Haushaltsjahr im Rahmen der Veranschlagung erwarteten bzw. nach Abschluss des Haushaltsjahres festgestellten Steuereinnahmen und den Steuereinnahmen in der konjunkturellen Normallage (strukturelle Steuereinnahmen) definiert.

Zu § 2 (Abgrenzung der Steuereinnahmen)

Die Steuereinnahmen werden in Übereinstimmung mit der finanzpolitischen Praxis der Länder weit abgegrenzt.

Sie enthalten neben den Steuereinnahmen im engeren Sinne (Hauptgruppe 0 ohne Obergruppe 09) auch die Einnahmen des Landes zur Kompensation der Länder infolge der Übertragung der Ertragshoheit der Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund. Diese sind Teil der im bundesstaatlichen Finanzausgleich berücksichtigten Steuereinnahmen der Länder vor der Umsatzsteuerverteilung und daher in die Abgrenzung der Steuereinnahmen einzubeziehen. Auch wird damit die notwendige Konsistenz der Datenreihe der Steuereinnahmen zur Bestimmung der Fortschreibungsrate aus der Vergangenheit gewahrt.

Die Einbeziehung der Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich abzüglich der Zahlungen in den Länderfinanzausgleich sowie der Bundesergänzungszuweisungen ist geboten, weil diese Einnahmekomponenten unmittelbar an die Entwicklung der Steuereinnahmen gekoppelt sind und horizontale Einmaleffekte sowie Verteilungsschwankungen ausgleichen. Ansonsten unterliegen sie im Wesentlichen den gleichen konjunkturellen Schwankungen wie die Steuereinnahmen im engeren Sinne.

Zu § 3 (Ausgangsniveau der strukturellen Steuereinnahmen)

Absatz 1 dient der Umsetzung des Auftrags des § 3 Abs. 2 Satz 2 des Ausführungsgesetzes zu Artikel 117 LV. Danach ist in der Verordnung das Niveau der Steuereinnahmen in der konjunkturellen Normallage für das Anfangsjahr der Berechnungen gesondert festzustellen.

Das Anfangsjahr der Berechnungen ist das Jahr 2011. Für dieses Jahr wurden die strukturellen Steuereinnahmen als arith-

metisches Mittel der um Steuerrechtsänderungen bereinigten Steuereinnahmen der Jahre 2007 bis 2015 geschätzt. Die Jahre 2007 und 2015 gingen jeweils zur Hälfte in die Berechnung ein. Damit wird die bereits in der Begründung des Ausführungsgesetzes genannte idealtypische Dauer eines Konjunkturzyklus von acht Jahren auch zur Berechnung dieses Startwertes herangezogen. Zu dem so gewonnenen Mittelwert wurden die für das Jahr 2011 relevanten Steuerrechtsänderungen addiert. Datengrundlage für die Schätzung waren Ist-Werte sowie die Ergebnisse der Steuerschätzung vom Mai 2011.

Die Angaben zu den strukturellen Steuereinnahmen der Jahre 2012 bis 2015 (Absatz 2) dienen der Rechtssicherheit zur Höhe der strukturellen Steuereinnahmen in bereits abgelaufenen oder durch Haushaltspläne bzw. Haushaltsplanentwürfe vorgeprägten Haushaltsjahren. Die Angaben für die Jahre 2012 bis 2015 ergeben sich im Wesentlichen durch die Anwendung der in dieser Verordnung geregelten Methode.

Im Rahmen der vorläufig angewandten Regelung vor Inkrafttreten dieser Verordnung kam ein Korrekturmechanismus zur Anwendung, der ein zweistufiges Korrektursystem beinhaltete. Während sich die Korrekturrate jetzt gemäß § 6 dieser Verordnung zwischen 0 und 80 v. H. stetig entwickelt, waren im vorläufigen Verfahren nur zwei Korrekturraten (40 und 80 v. H.) vorgesehen. Für das Jahr 2013 hat das vorläufige Verfahren zu einem leicht abweichenden Ergebnis im Vergleich zur Anwendung des jetzt in dieser Verordnung geregelten Verfahrens geführt. Für die Doppelhaushaltsjahre 2014/2015 ergibt sich dagegen kein Unterschied zwischen der Anwendung der vorläufigen und der jetzt im Rahmen der Verordnung geregelten Methode, denn der Korrekturmechanismus gelangt aufgrund der in § 6 Abs. 1 Satz 3 geregelten Bagatellgrenze, die auch im vorläufigen Verfahren bereits galt, in Bezug auf die Jahre 2014 und 2015 nicht zur Anwendung. In beiden Jahren bleibt es bei der Regelfortschreibung gemäß § 4. Die Festschreibung der konkreten Beträge auch für die Doppelhaushaltsjahre 2014 und 2015 dient somit lediglich der Klarstellung; die Anwendung des in dieser Verordnung geregelten Verfahrens führt zu den gleichen Werten.

Zu § 4 (Regelfortschreibung der strukturellen Steuereinnahmen)

Absatz 1 beschreibt die Grundstruktur der Fortschreibung der strukturellen Steuereinnahmen mit einer in Absatz 2 definierten Fortschreibungsrate zuzüglich der Auswirkungen von Rechtsänderungen. Die im Zuge des Haushaltsaufstellungsverfahrens erfolgende Festsetzung der strukturellen Steuereinnahmen dient der Planungssicherheit der Haushaltspolitik des Landes.

In Bezug auf Rechtsänderungen sind vor allem Steuerrechtsänderungen von Bedeutung. Ihre finanziellen Auswirkungen sind zu den mittels Fortschreibungsrate fortgeschriebenen strukturellen Steuereinnahmen zu addieren. Durch diese Bestimmung wird die unmittelbare haushaltspolitische Spürbarkeit von Rechtsänderungen, insbesondere von steuerpolitischen Entscheidungen, sichergestellt: Steuersenkungen reduzieren demnach im ersten Landeshaushalt, der nach der Rechtsänderung aufgestellt wird, die strukturellen Einnahmen und damit unter sonst gleichen Bedingungen die rechtlichen Spielräume zur Leistung von Ausgaben, während Steuererhöhungen die Ausgabenmöglichkeiten zum gleichen Zeitpunkt

erhöhen. Dadurch wird sichergestellt, dass die haushaltsbezogenen Wirkungen von Steuerrechtsänderungen – seien sie durch den Bundes- oder durch den Landesgesetzgeber beschlossen worden – nicht in die Zukunft verschoben werden können. Da Steuerrechtsänderungen diskretionäre Politikmaßnahmen darstellen, erscheint eine zeitnahe Spürbarkeit im Landeshaushalt angemessen. Ein Ausgleich von Schwankungen in Bezug auf die Steuereinnahmen soll nur hinsichtlich konjunktureller Effekte erreicht werden.

Die Rundungsvorschrift auf volle Millionen Euro trägt dem Charakter einer Schätzung Rechnung.

Die in Absatz 2 näher definierte Fortschreibungsrate, die bei der Fortschreibung der strukturellen Steuereinnahmen gemäß Absatz 1 verwendet wird, ist unter Bereinigung von Rechtsänderungen im für die Durchschnittsbildung maßgeblichen Zeitraum zu berechnen. Denn sie soll ausschließlich die dem Steuersystem immanente, in diesem Sinne endogene Dynamik der Steuereinnahmen abbilden, die durch Rechtsänderungen möglichst nicht verzerrt sein darf. Nur die um Rechtsänderungen bereinigte Fortschreibungsrate kann konsistent genutzt werden, weil Rechtsänderungen im Wesentlichen einmalige, nicht fortschreibungsfähige Sondereffekte darstellen. Am Beispiel einer Steuererhöhung im maßgeblichen Zeitraum kann der Effekt verdeutlicht werden: Der Normalsteuersatz der Umsatzsteuer wurde zum 1. Januar 2007 um drei Prozentpunkte erhöht. Dadurch stieg das Umsatzsteueraufkommen im Jahr 2007 sprunghaft an. Ohne eine Bereinigung um Rechtsänderungen bei der Ermittlung der Fortschreibungsrate würde durch diesen und ähnliche Effekte eine zu hohe Fortschreibungsrate ermittelt und in die Zukunft projiziert.

Mathematisch setzt sich eine Fortschreibungsrate aus der Summe der Zahl 1 und der prozentualen Veränderung zusammen. Wenn die strukturellen Steuereinnahmen eines Jahres den Vorjahreswert zum Beispiel um 3 v. H. überschreiten, dann beträgt die multiplikativ anzuwendende Fortschreibungsrate 1,03. Die ihr zugrunde liegende prozentuale Veränderung, auf die in § 6 der Verordnung Bezug genommen wird, beträgt 3 v. H.

Die Durchschnittsbildung erfolgt, wie bei der Durchschnittswertbildung von Wachstumsraten üblich, mit Hilfe des sogenannten geometrischen Mittels, d. h. in diesem Falle als achte Wurzel aus dem Produkt der letzten acht Wachstumsraten. Mithin sind die um Rechtsänderungen bereinigten Steuereinnahmen der letzten neun Jahre zur Ermittlung der acht Wachstumsraten heranzuziehen. Durch die bereits in der Begründung des Ausführungsgesetzes zu Artikel 117 LV dargelegte Wahl eines Zeitraums von acht Jahren wird mit einem hohen Grad an Wahrscheinlichkeit sichergestellt, dass mindestens ein vollständiger Konjunkturzyklus als Fortschreibungsgrundlage herangezogen wird. Noch längere Stützzeiträume könnten womöglich konjunkturelle Schwankungen noch weiter ausgleichen; gleichzeitig stiege damit jedoch auch die Gefahr, dass die Fortschreibungsrate nicht hinreichend schnell auf langfristige strukturelle Veränderungen in der endogenen Dynamik des Steueraufkommens, die zum Beispiel auf Strukturveränderungen in der Volkswirtschaft zurückzuführen sein können, reagiert.

Bei der Ermittlung des quantitativen Umfangs von Rechtsänderungen soll soweit möglich auf die Angaben zu den finanziellen Auswirkungen in den Gesetzentwürfen bzw. die Darstellungen der Bundesregierung in ihrem jährlichen Finanzbericht, multipliziert mit dem Anteil des Landes, zurückgegriffen werden. Weitere einschlägige Quellen sind die Unterlagen des Bundesministeriums der Finanzen zu den halbjährlichen Steuerschätzungen.

Relevant für die Bereinigung um Rechtsänderungen sind jeweils die durch die Rechtsänderung ausgelösten Einnahmeveränderungen im Vergleich zu den strukturellen Einnahmen des Vorjahres.

Absatz 3 stellt Änderungen bei der Anwendung bestehender Vorschriften mit der Änderung solcher Vorschriften gleich, soweit die finanziellen Auswirkungen eine solche Gleichstellung rechtfertigen. Zu denken ist etwa an die Einschränkung oder Erweiterung des Anwendungsbereichs von Steuergesetzen durch Verwaltungserlasse oder Rundschreiben der Finanzbehörden, wie sie aufgrund von Rechtsprechung oder veranlasst durch die europäische Ebene erfolgen können, oder an unmittelbare Konsequenzen der Rechtsprechung auf das Niveau der Steuereinnahmen. Die Relevanz dieser Vorschrift ist zum Beispiel daraus erkennbar, dass derzeit ein Vermögensteuergesetz existiert, die Vermögensteuer aber seit dem Jahr 1997 nicht mehr erhoben wird.

Sachlich erscheint es geboten, dabei eine Bagatellgrenze in Höhe von 0,1 v. H. der Steuereinnahmen des Vorjahres bezogen auf den jeweiligen Einzelfall einzuführen. Auf der Grundlage der Steuereinnahmen des Jahres 2012 entspricht diese Bagatellgrenze einem Betrag von rund 11 Mio. EUR. Dadurch wird vermieden, dass sämtliche Anwendungserlasse und Rundschreiben der Finanzverwaltung, die weit überwiegend nur geringen Einfluss auf das Niveau der Steuereinnahmen ausüben, berücksichtigt werden müssen. Dies wäre in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle wegen fehlender Schätzungen der finanziellen Auswirkungen nicht durchführbar.

Absatz 4 eröffnet die Möglichkeit, bei mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwartenden Rechtsänderungen deren Geltung bereits dann anzunehmen, wenn das Gesetzgebungsverfahren noch nicht durchgeführt oder abgeschlossen ist, aber die finanziellen Auswirkungen mit hinreichender Genauigkeit prognostizierbar sind. Gerade im Hinblick auf die in Rheinland-Pfalz üblichen Doppelhaushalte erscheint es geboten, absehbare Rechtsänderungen zu berücksichtigen, statt für die Dauer von zwei Folgejahren im Rahmen der Veranschlagung von absehbar veralteten Werten auszugehen. Soweit die in Satz 1 genannten Voraussetzungen der Einbeziehung, nämlich der hohe Grad an Wahrscheinlichkeit des Eintritts oder die hinreichend genaue Prognostizierbarkeit der Rechtsänderung, nicht erfüllt sind, soll es der Landesregierung bzw. dem Haushaltsgesetzgeber gleichwohl möglich sein, im Sinne einer vorsichtigen Veranschlagung Abschläge von den zu erwartenden strukturellen Steuereinnahmen vorzunehmen. Mehrschätzungen sind bei Fehlen der Voraussetzungen unzulässig.

Zu § 5 (Symmetriekonto)

Die Führung eines Symmetriekontos ist Voraussetzung der Kontrolle der Einhaltung des Verfassungsgrundsatzes einer symmetrischen Konjunkturbereinigung. Um die Ergebnisse

des Konjunkturbereinigungsverfahrens fortlaufend einschätzen zu können, werden die Konjunkturkomponenten gemäß Absatz 1 jahresbezogen und kumuliert festgestellt und in dem Symmetriekonto verzeichnet.

Zur Wahrung des Symmetriegebots bestimmt Absatz 2, dass das Symmetriekonto nach Abschluss eines Haushaltsjahres auf der Basis der festgestellten Istwerte aktualisiert wird.

Zu § 6 (Korrekturmechanismus)

Die Vorschrift dient u. a. der Umsetzung des gesetzlichen Auftrags aus § 3 Abs. 2 Satz 3 des Ausführungsgesetzes zu Artikel 117 LV, wonach zur Absicherung des in Auf- und Abschwung symmetrischen Verfahrens ein Korrekturmechanismus vorzusehen ist, der Fehlschätzungen hinsichtlich der konjunkturellen Normallage ausgleicht. Von einer Fehlschätzung ist insbesondere dann auszugehen, wenn sich die kumulierte Konjunkturkomponente dauerhaft stark in eine bestimmte Richtung bewegt. Bei trendmäßig positiven Konjunkturkomponenten steigt die Wahrscheinlichkeit dafür, dass die strukturellen Steuereinnahmen zu niedrig ausgewiesen worden sind; bei trendmäßig negativen Konjunkturkomponenten steigt die Wahrscheinlichkeit eines zu hohen Ausweises des strukturellen Niveaus der Steuereinnahmen. Im ersten Fall würde dadurch eine ungerechtfertigte Tilgungsverpflichtung ausgelöst, im zweiten Fall eine ungerechtfertigte Kreditaufnahmemöglichkeit signalisiert.

In beiden Fällen wird der in § 6 beschriebene Korrekturmechanismus zu einer Anpassung der Fortschreibungsrate führen, die der Fehlschätzung entgegenwirkt.

Durch den Korrekturmechanismus folgt das Gesamtsystem auch rascher möglichen Änderungen im mittel- und langfristigen Trend der Steuereinnahmeentwicklung, die zum Beispiel durch Strukturveränderungen der Wirtschafts- und Sozialstruktur oder durch dauerhafte Änderungen der Inflationsrate bedingt sein können.

Bei der Wahl der Parameter des Korrekturmechanismus besteht grundsätzlich ein Zielkonflikt zwischen einer möglichst umfassenden Bereinigung konjunktureller Effekte zur Vermeidung einer prozyklischen Finanzpolitik einerseits und der möglichst raschen Begrenzung des Umfangs konjunkturbedingter Kreditaufnahmen oder Tilgungsverpflichtungen zur raschen Wahrung des Symmetrieprinzips andererseits.

Die Landesregierung misst auch vor dem Hintergrund nur begrenzter konjunktureller Wirksamkeit landesseitiger finanzpolitischer Maßnahmen auf die Konjunktur einer relativ raschen Korrektur der Fortschreibungsrate eine hohe Bedeutung zu. Nur so ist gewährleistet, dass der Nachweis der symmetrischen Wirkung des Konjunkturbereinigungsverfahrens innerhalb einer angemessenen Zeit erbracht werden kann.

Aufgrund von Modellrechnungen mit typisierten Steuereinnahmen, Konjunkturzyklen und wirtschaftspolitischen Ereignissen wird ein stetiges Korrekturverfahren vorgesehen.

Die der Fortschreibungsrate zugrunde liegende prozentuale Veränderung wird gemäß Absatz 1 um einen Korrekturbetrag erhöht, wenn die jahresbezogene Konjunkturkomponente des Vorjahres positiv ist und die kumulierte Konjunkturkom-

ponente des Vorjahres ebenfalls einen positiven Wert aufweist. Spiegelbildlich dazu erfolgt eine entsprechende Absenkung, wenn die jahresbezogene Konjunkturkomponente des Vorjahres negativ ist und die kumulierte Konjunkturkomponente des Vorjahres ebenfalls einen negativen Wert aufweist. Der Korrekturbetrag errechnet sich als ein Achtel des Betrages der in Prozent der Steuereinnahmen des Vorjahres gemessenen kumulierten Konjunkturkomponente, wenn und soweit dieser Betrag 1 v. H. der Steuereinnahmen überschreitet. Dadurch wird eine der Situation angepasste Gegenbewegung hinsichtlich des quantitativen Aufbaus des Symmetriekontos bewirkt.

Satz 3 führt auch dazu, dass von einer Erhöhung oder Verminderung der Fortschreibungsrate nach dem in Absatz 1 geregelten Mechanismus insoweit abgesehen wird, als die kumulierte Konjunkturkomponente zum Ende des Vorjahres einen Betrag von 1 v. H. der Steuereinnahmen des Vorjahres nicht überschreitet. Dabei ist unter „Betrag“ das Ergebnis der Anwendung der mathematischen Betragsfunktion zu verstehen, die, vereinfacht ausgedrückt, jeder Zahl die Zahl selbst, aber ohne ihr Vorzeichen, zuordnet. Dies bedeutet beispielhaft unter Bezugnahme auf das Steuereinnahmenniveau des Jahres 2012 zum einen, dass eine Korrektur unterbleibt, wenn die kumulierte Konjunkturkomponente innerhalb eines Korridors von rund – 106 Mio. EUR bis + 106 Mio. EUR liegt. Diese Vorschrift reduziert Korrekturen der Fortschreibungsrate unbeschadet des Absatzes 2 auf die Fälle, in denen sich das Symmetriekonto außerhalb einer engen Bandbreite bewegt, und erhöht die Stetigkeit des Gesamtsystems.

Zum anderen wird die in Absatz 1 beschriebene Erhöhung oder Verminderung in Abhängigkeit vom Stand der kumulierten Konjunkturkomponente nur auf den Teil der kumulierten Konjunkturkomponente bezogen, der 1 v. H. der Steuereinnahmen des Vorjahres im Betrag überschreitet.

Falls beispielsweise die aus der Vergangenheit abgeleitete, durchschnittliche Fortschreibungsrate 1,03 beträgt (und damit die ihr zugrunde liegende Wachstumsrate 3 v. H.) und falls die kumulierte Konjunkturkomponente 4 v. H. der Steuereinnahmen beträgt und die jahresbezogene Konjunkturkomponente ebenfalls positiv ist, wird die der Fortschreibungsrate zu-

grunde liegende Wachstumsrate erhöht um (4 v. H. – 1 v. H.) $\times \frac{1}{8} = 0,375$ Prozentpunkte auf 3,375 v. H., d. h. um 12,5 v. H. gegenüber dem Ausgangswert.

Die symmetrische Begrenzung der Korrektur auf maximal 80 v. H. vermeidet prozyklische Wirkungen im Falle stark schwankender Steuereinnahmen.

Absatz 2 schreibt vor, dass eine Anpassung um 80 v. H. ausgelöst wird, wenn zusätzlich zu den Voraussetzungen des Absatzes 1 Sätze 1 und 2 die Höhe der jahresbezogenen Konjunkturkomponente einen Betrag von 5 v. H. der vorjährigen Steuereinnahmen des Landes überschreitet. Auch dabei ist „Betrag“ wiederum im mathematischen Sinne zu verstehen. Eine stärkere Korrektur ist in diesen Fällen angezeigt, weil sich die Konjunkturschwankungen der vergangenen zwanzig Jahre stets in einem Korridor von unter 5 v. H. bewegen. Falls die jahresbezogene Konjunkturkomponente einen Betrag von 5 v. H. der Steuereinnahmen überschreitet, wird darin ein Indiz für strukturelle Veränderungen oder eine Fehlschätzung hinsichtlich der konjunkturellen Normallage gesehen, die im Hinblick auf das Symmetriegebot unabhängig von dem Betrag der kumulierten Konjunkturkomponente eine schärfere Korrektur der Fortschreibungsrate erfordern. Für die Anwendung der 1-v.H.-Grenze des Absatzes 1 Satz 3 besteht unter den Voraussetzungen des Absatzes 2 kein Raum.

Der Mechanismus wird in vielen Fällen eine Korrektur der Fortschreibungsrate, insbesondere nach Absatz 1, herbeiführen. Gegenüber dem Fehlen eines Konjunkturbereinigungsverfahrens wird dennoch eine ganz erhebliche Verstetigungswirkung erzielt. Denn die Korrekturfaktoren beziehen sich ausschließlich auf die der Fortschreibungsrate zugrunde liegende prozentuale Veränderung; gegenüber den tatsächlichen Schwankungen, die gelegentlich auch zu absoluten Rückgängen im Niveau der tatsächlichen Steuereinnahmen führen können, wird trotz der deutlichen, zur Wahrung der Symmetrie erforderlichen Korrekturfaktoren eine eindeutig bessere Planbarkeit für die Haushaltspolitik des Landes erreicht.

Zu § 7 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.

