

Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses (7. Ausschuss)

**zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksache 15/5215 –**

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Finanz- und Personalstatistikgesetzes sowie des Hochschulstatistikgesetzes

A. Problem

Die EU fordert die nationale Umsetzung einer Richtlinie zur Erfassung des Finanzvermögens der öffentlichen Haushalte. Außerdem sind nach EU-Vorgaben Einheiten, die trotz Ausgliederung aus dem Kernhaushalt weiterhin dem Sektor Staat zuzurechnen sind, in die Finanzstatistik einzubeziehen.

Kommunen mit einem Rechnungswesen auf kaufmännischer Basis haben bisher keine Möglichkeit, Daten aus diesem System an die statistischen Ämter zu melden und somit ihren Statistikverpflichtungen nachzukommen.

Die derzeitige Orientierung der Hochschulfinanzstatistik an den Haushaltsystematiken ist nicht mehr zeitgemäß, da auch viele Hochschulen bereits ein kaufmännisches Rechnungswesen eingeführt haben.

B. Lösung

Annahme des Gesetzentwurfs, der insbesondere Folgendes vorsieht:

- Erstmalige Erfassung des Finanzvermögens der öffentlichen Haushalte.
- Erhalt der Aussagekraft der Finanzstatistiken durch die Erfassung von Einrichtungen, die aus den öffentlichen Haushalten ausgegliedert worden sind.
- Schaffung der Möglichkeit für die Kommunen, auch aus einem kaufmännischen Rechnungswesen Daten an die statistischen Ämter zu liefern.
- Anpassung des Hochschulstatistikgesetzes an moderne Rechnungs- und Finanzierungssysteme.

Der Finanzausschuss empfiehlt darüber hinaus folgende Änderungen:

- Streichung der jährlichen kommunalen Haushaltsansatzstatistik sowie Wegfall der vierteljährlichen Kassenstatistik bei Zweckverbänden.
- Redaktionelle Klarstellung im Gesetz zum NATO-Truppenstatut; Vollzug des Aufgabenübergangs der Verteidigungslastenverwaltung nach dem Gesetz

über die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImAG) auf die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben.

Annahme in geänderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktionen der CDU/CSU und FDP

C. Alternativen

Keine

D. Finanzielle Auswirkungen

Kosten der Statistikerstellung bei den statistischen Ämtern von Bund und Ländern:

| Ressortschätzung in Mio. € | | | | | | |
|----------------------------|---------------|------------|------------|------------|------------|----------------------------------|
| | Haushaltsjahr | Bund | | Länder | Gemeinden | Sonstige (§ 44 Abs. 4 GGO) |
| | | effektiv | HH/FinPl | | | |
| Einnahme Ausgaben | 2004 | | | | | |
| Einnahmen Ausgaben | 2005 | 0,0 0,0 | 0,0 0,7 | 0,0 3,9 | 0,0 0,0 | 0,0 0,0 |
| Einnahmen Ausgaben | 2006 | 0,0 0,0 | 0,0 0,2 | 0,0 3,0 | 0,0 0,0 | 0,0 0,0 |
| Einnahmen Ausgaben | 2007 | 0,0 0,0 | 0,0 0,2 | 0,0 3,0 | 0,0 0,0 | 0,0 0,0 |
| Einnahmen Ausgaben | 2008 | 0,0 0,0 | 0,0 0,2 | 0,0 3,0 | 0,0 0,0 | 0,0 0,0 |

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf – Drucksache 15/5215 – mit folgender Maßgabe, im Übrigen anzunehmen:

1. Die Überschrift wird wie folgt gefasst:

„Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Finanz- und Personalstatistikgesetzes, des Hochschulstatistikgesetzes sowie des Gesetzes zum NATO-Truppenstatut und zu den Zusatzvereinbarungen“.

2. Artikel 1 Nr. 3 wird wie folgt geändert:

a) In Buchstabe b sind nach dem Wort „jährlich“ die Gliederungsangabe „a)“ zu streichen, nach dem Wort „Systematik“ das Semikolon durch einen Punkt zu ersetzen und der Buchstabe b zu streichen.

b) Buchstabe c wird wie folgt gefasst:

„Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

„(3) Die Statistik nach § 1 Nr. 1 erfasst bei den Erhebungseinheiten nach § 2 Abs. 1 Nr. 4 jährlich die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben nach der Jahresrechnung in der Gliederung nach Einnahme- und Ausgabearten sowie Aufgabenbereichen entsprechend der für die Finanzstatistik maßgeblichen Systematik oder die Daten der Bilanz, der Gewinn- und Verlustrechnung, des Anlagennachweises sowie der Behandlung des Jahresergebnisses, auch soweit sie sich aus dem Anhang ergeben.““

3. Artikel 2 Nr. 3 wird wie folgt gefasst:

„3. § 8 wird wie folgt gefasst:

„§ 8
Übergangsvorschrift

Für die Jahre 2004 und 2005 werden die Erhebungen nach § 3 Abs. 1 Nr. 6 Buchstabe a nach der bis zum 31. Dezember 2004 geltenden Fassung dieser Vorschrift durchgeführt.“

4. Nach Artikel 2 wird folgender Artikel 2a eingefügt:

„Artikel 2a
Änderung des Gesetzes zum Nato-Truppenstatut und zu den
Zusatzvereinbarungen

In Artikel 8 Satz 2 des Gesetzes zum NATO-Truppenstatut und zu den Zusatzvereinbarungen werden nach dem Wort „Verwaltungsunterbau“ die Wörter „oder in einer Anstalt des öffentlichen Rechts“ eingefügt.“

Berlin, den 20. April 2005

Der Finanzausschuss

Christine Scheel
Vorsitzende

Jörg-Otto Spiller
Berichterstatler

Elke Wülfing
Berichterstatlerin

Bericht der Abgeordneten Jörg-Otto Spiller und Elke Wülfing

1. Verfahrensablauf

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksache 15/5215 – wurde dem Finanzausschuss in der 169. Sitzung des Deutschen Bundestages am 14. April 2005 zur federführenden Beratung sowie dem Innenausschuss und dem Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung zur Mitberatung überwiesen.

Die mitberatenden Ausschüsse haben die Voten in ihren Sitzungen am 20. April 2005 abgegeben. Der Finanzausschuss hat den Gesetzentwurf abschließend in seiner 95. Sitzung am 20. April 2005 beraten.

2. Inhalt der Vorlage

Das Gesetz über die Statistiken der öffentlichen Finanzen und des Personals im öffentlichen Dienst (Finanz- und Personalstatistikgesetz – FPStatG) regelt Auskunftspflicht, Erhebungsprogramm und Aufbereitung der Daten für die Statistiken zur öffentlichen Finanzwirtschaft und zum Personal im öffentlichen Dienst. Hierbei werden alle Einheiten erfasst, die nach den Definitionen des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen von 1995 (ESVG 1995) zum Sektor Staat zählen. Das Gesetz über die Statistik für das Hochschulwesen (Hochschulstatistikgesetz – HStatG) regelt die Statistiken zu den Hochschulfinanzen, dem Hochschulpersonal und den Studierenden.

- Mit den vorliegenden Änderungen des Finanz- und Personalstatistikgesetzes sollen vor allem die statistischen Anforderungen der Europäischen Union (EU) zur Erhebung der Finanzaktiva (Verordnung (EG) Nr. 501/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2004 über die vierteljährlichen Finanzkonten des Staates für finanzielle Transaktionen sowie Forderungen und Verbindlichkeiten (ABl. EU Nr. L 81 S. 1) in nationales Recht umgesetzt werden. Derzeit wird in Deutschland das öffentliche Finanzvermögen nicht erfasst, es muss jedoch jährlich aufgrund bereits bestehender Berichtspflichten nach der Verordnung (EG) Nr. 2223/96 des Rates vom 25. Juni 1996 zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 95) eine Erhebung der Finanzaktiva bei allen öffentlichen Haushalten erfolgen. Eine für Deutschland geltende Ausnahmeregelung läuft im Jahre 2005 aus. Ab diesem Zeitpunkt werden die Daten der jährlichen Erhebung als Basis für die vierteljährliche Finanzvermögensfassung durch die Deutsche Bundesbank benötigt.

Folgende Finanzaktiva werden zukünftig ausgewiesen:

- Währungsgold und Sonderziehungsrechte (nur Bund),
- Bargeld und Einlagen,
- Geldmarktpapiere,
- Kapitalmarktpapiere,
- Finanzderivate,
- Kurzfristige Kredite,

- Langfristige Kredite,
 - Anteilsrechte,
 - Sonstige Forderungen und Verbindlichkeiten.
 - Berichtspflichtig für die vierteljährliche Kassen- und Schuldenstandsstatistik sind zukünftig auch diejenigen privatrechtlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, sowie Stiftungen, die nach den Definitionen des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen von 1995 (ESVG 1995) zum Sektor Staat zählen.
- Auch Zweckverbände müssen vierteljährlich ihren Schuldenstand, gegliedert nach Schuldenarten, bekannt geben.
- Um der Umstellung der kommunalen Haushalte auf ein kaufmännisches Rechnungswesen Rechnung zu tragen, wird sichergestellt, dass die Kommunen mit einem doppelischen Rechnungswesen die Anforderungen der Finanzstatistiken direkt aus diesem bedienen können. Deshalb wird künftig unterschieden zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden mit kameralistischem Rechnungswesen und kommunal doppischem Rechnungswesen. Bei Anwendung des kommunal doppischen Rechnungswesens müssen jährlich die Ein- und Auszahlungen, nach Produktgruppen sortiert, ausgewiesen werden.
 - Bei Gemeinden mit bis zu 10 000 Einwohnern kann von einer Erhebung für die Haushaltsansatzstatistik abgesehen werden.
 - Gemeinden und Gemeindeverbände sind zukünftig zur vierteljährlichen Angabe der Ausgaben oder Auszahlungen für soziale Sicherung (einschließlich der Grundsicherung für Arbeitssuchende) verpflichtet.
 - Für die Vorschriften der Erstellung von Personalstandsstatistiken gelten zukünftig folgende Regelungen:
 - Auch Betriebskrankenkassen privater Unternehmen werden künftig in der Personalstandsstatistik erfasst.
 - Bei der Erstellung der Personalstandsstatistik bei Einrichtungen für Wissenschaft, Forschung und Entwicklung wird zukünftig auch das Merkmal Staatsangehörigkeit erhoben.
 - In der Versorgungsstandstatistik (überwiegend bei Bund und Ländern) werden zukünftig auch die Versorgungsabschläge bei vorzeitiger Versetzung in den Ruhestand erhoben.
 - Auf die bisherige Statistik der 5-jährigen Finanzplanung des Bundes und der Länder soll mit der Einführung der neuen Regelungen verzichtet werden, da diese Daten bereits in den Finanzministerien vorliegen.
 - Auch im Hochschulstatistikgesetz wird künftig der Tatsache Rechnung getragen, dass Hochschulen mit kameralistischem Rechnungswesen und Hochschulen mit kaufmännischem Rechnungswesen existieren. Hochschulen mit kaufmännischer Buchführung haben nun die Möglichkeit, die Statistikämter mit den Daten über Aufwen-

dungen, Erträge und Investitionsausgaben direkt aus ihrem Rechnungswesen heraus zu bedienen. Deshalb wird künftig zwischen Hochschulen mit kameralistischem Rechnungswesen und Hochschulen mit kaufmännischem Rechnungswesen unterschieden. Öffentliche und private Hochschulen mit kaufmännischer Buchführung haben die Aufwendungen, die Erträge und die Investitionsausgaben, jeweils einschließlich der auf Verwahrkonten bewirtschafteten Drittmittel und der internen Leistungsverrechnungen, auszuweisen. Drittmittel sind zusätzlich unterteilt nach Mittelgebern und Zweckbestimmung anzugeben.

Dieser Ausweis muss jährlich, beginnend im Jahre 2007 für das Jahr 2006, erfolgen.

3. Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 809. Sitzung am 18. März 2005 Stellung zu dem Gesetzentwurf genommen und die Bundesregierung zur Streichung der jährlichen kommunalen Haushaltsansatzstatistik und der vierteljährlichen Kassenstatistik bei Zweckverbänden aufgefordert.

4. Stellungnahme der mitberatenden Ausschüsse

Der **Innenausschuss** empfiehlt einstimmig die Annahme des Gesetzentwurfs.

Der **Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung** empfiehlt einstimmig die Annahme des Gesetzentwurfs in der Fassung der Änderungsanträge.

5. Ausschussempfehlung

I. Allgemeiner Teil

Der Finanzausschuss empfiehlt die Annahme des Gesetzentwurfs mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen bei Stimmenthaltung der Fraktionen der CDU/CSU und FDP.

Die Fraktion der CDU/CSU hat ihre Enthaltung zu dem Gesetzentwurf mit dem hohen Verwaltungsaufwand insbesondere für die Kommunen und damit verbundenen Kosten begründet. Es sei zu fragen, wer die im Gesetzentwurf ausgewiesenen Personalkosten für diesen zusätzlichen Aufwand trage. Einige Datenlieferungen an die statistischen Ämter seien zudem überflüssig. Als ein Beispiel hat die Fraktion der CDU/CSU die vierteljährliche Meldung der Ausgaben oder Auszahlungen für soziale Sicherung seitens der Kommunen genannt. Es sei zu befürchten, dass die Bundesregierung in diesem Gesetzentwurf über die Vorgaben der EU hinausgehe. So sehe der Gesetzentwurf den Einbezug ausgegliederter Einheiten vor, was von Seiten der EU nicht gefordert werde. Darüber hinaus seien einige Vorschriften des Gesetzes nicht praktikabel. So hätten Universitäten deutlich gemacht, dass die geforderte Trennung der Verwendung von Drittmitteln in Gelder für Lehre bzw. für Forschung wegen der Vermischung der Aufgaben oft nicht möglich sei.

Abschließend sei die Frage zu stellen, inwieweit auch in Bezug auf den Haushalt des Bundes Überlegungen zu einem Übergang auf die Doppik angestellt würden. In den Ländern

und insbesondere in den Kommunen sei bereits eine große Anzahl von Modellprojekten dazu abgeschlossen worden.

Die Koalitionsfraktionen haben den Hauptzweck des Gesetzentwurfs positiv hervorgehoben. Zum ersten Mal würden auch die Finanzaktiva des staatlichen Sektors und nicht nur dessen Schulden und Bürgschaften ausführlich statistisch erfasst und bewertet. Die von der Fraktion der CDU/CSU geäußerten Einwände seien von Bedeutung, allerdings müsse deutlich darauf hingewiesen werden, dass von Seiten der Länder, die die Interessen der Kommunen zu vertreten hätten, nur wenige Anregungen zur Änderung des Gesetzentwurfs vorgelegt worden seien.

Die Fraktion der FDP hat sich den Bedenken der Fraktion der CDU/CSU angeschlossen. Zwar seien nicht die Bürger, sondern die Verwaltungen durch dieses Gesetz direkt betroffen. Inwieweit die Kommunen durch die neuen Regelungen nicht doch über Gebühr belastet würden, werde sich erst in der Zukunft zeigen.

Die Bundesregierung ist den Bedenken der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP entgegengetreten. Die Mehrkosten entstünden durch die neue Statistik über die Finanzaktiva. Diese Statistik sei seit 1996 laut Vorgaben der EU Pflicht und müsse nach Ablauf der Übergangsfrist nun endgültig in Deutschland umgesetzt werden. Die Bundesregierung habe die Anforderungen zur Datenlieferung nicht über die EU-Vorgaben hinaus verschärft, sondern bemühe sich im Gegenteil um möglichst minimale Mehrbelastung der Erhebungseinheiten. So verlange die EU-Verordnung sogar eine vierteljährliche Aufstellung des Finanzvermögens, die Deutsche Bundesbank habe sich aber bereit erklärt, aufgrund der ihr gelieferten jährlichen Daten eine vierteljährliche Statistik zu erstellen. Wegen der zunehmenden Ausgliederung beispielsweise auch von Hochschulen, die organisatorisch und budgetär weiterhin dem Staatssektor zuzuordnen seien, sehe die Bundesregierung jedoch wegen der Gefahr der Verzerrungen des Gesamtbilds der öffentlichen Haushalte Anlass zum Handeln und verpflichte diese deshalb zur Bereitstellung der Daten. Die vierteljährliche Erhebung der Ausgaben oder Auszahlungen für soziale Sicherung sei auf Anregung der kommunalen Spitzenverbände in den Gesetzentwurf aufgenommen worden. Den Bedenken des Bundesrates sei mit den Änderungsanträgen Rechnung getragen worden. Bezüglich der Verwendung der Drittmittel durch Universitäten bestehe von Seiten der Länder schon länger ein Interesse an der Aufschlüsselung in Gelder für Forschung bzw. für Lehre. Die für die Universitäten zuständigen Statistiker hätten keine Kritik an der Praktikabilität des Gesetzentwurfs geäußert.

Für den Bundeshaushalt schließlich stehe ein Übergang zur Doppik nicht zur Diskussion. Der Bund könne nicht wie eine Kommune Produktgruppen definieren. Die Steuerung finde im Wesentlichen über Finanztransfers statt. Die kameralistische Buchhaltung stütze sich auf Kassenzahlungen, die im Gegensatz zur Erfassung von Aufwendungen und Erträgen ein objektives Bild böten.

II. Einzelbegründung

Die vom Finanzausschuss vorgeschlagenen Änderungen des Gesetzentwurfs (Drucksache 15/5215) werden im Einzelnen wie folgt begründet:

Zur Überschrift

Notwendige redaktionelle Anpassung der Überschrift des Artikelgesetzes an dem neu aufgenommenem Regelungsinhalt (Artikel 2a).

Zu Artikel 1 (Änderung des Finanz- und Personalstatistikgesetzes)

Zu Nummer 3

Buchstabe b (§ 3 Abs. 2 Nr. 1)

Die kommunale Haushaltsansatzstatistik erfasst die Einnahmen- und Ausgabenplanungen der Gemeinden. Sie stellt die einzige in die Zukunft gerichtete statistische Quelle über die Entwicklung der Kommunalhaushalte dar und könnte damit wichtige Informationen liefern. Allerdings liegen die Ergebnisse der Statistik erst im Mai des Berichtsjahres vor, so dass sie z. B. für Schätzungen im Rahmen des Finanzplanungsrates nicht mehr verwendbar sind. Zu diesem Zeitpunkt stehen auch bereits erste Daten aus der vierteljährlichen Kassenstatistik zur Verfügung.

Die kommunale Haushaltsansatzstatistik ist die einzige Statistik des Finanz- und Personalstatistikgesetzes, die nicht zwingend durch die EU vorgeschrieben ist. Angesichts der Notwendigkeit, auf die Anforderungen durch die neue Finanzvermögensstatistik mit zusätzlichen Einsparungen zu reagieren und als Reaktion auf das deutliche Votum des Bundesrates akzeptiert die Bundesregierung dessen Änderungsempfehlung.

Buchstabe c (§ 3 Abs. 3)

Im Laufe des Frühjahrs zeigte sich, dass die auf Wunsch der kommunalen Spitzenverbände beabsichtigte genauere Erfassung der Zweckverbände in Zusammenhang mit der Lastenverteilung von „Hartz IV“ nicht mehr nötig erscheint, da inzwischen andere Datenquellen zur Verfügung stehen. Daher kann darauf verzichtet werden.

Zu Artikel 2 (Änderung des Hochschulstatistikgesetzes)

Zu Nummer 3 (§ 8)

Aufgrund eines redaktionellen Fehlers wurde im Gesetzentwurf versehentlich eine Streichung des Paragraphen 8 vorgesehen. Durch die Änderung wird diese Unrichtigkeit behoben.

Zu Artikel 2a (Artikel 8 Satz 2 des Gesetzes zum NATO-Truppenstatut und zu den Zusatzvereinbarungen)

Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImAG) sind alle Aufgaben der Bundesvermögensverwaltung, die bis zum 31. Dezember 2004 den Oberfinanzdirektionen, den Bundesvermögensämtern und den Bundesforstämtern übertragen waren, mit Wirkung zum 1. Januar 2005 auf die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben übergegangen. Die Aufgabe der Verteidigungslastenverwaltung wurde bis zu diesem Zeitpunkt bereits zum überwiegenden Teil von vier „Schadensregulierungsstellen des Bundes“ – jeweils Referate bei den Bundesvermögensabteilungen der Oberfinanzdirektionen Magdeburg, Erfurt, Koblenz und Nürnberg –, zum Teil aber noch von drei Bundesländern (Niedersachsen, Hessen und Bayern) wahrgenommen. Zum 1. Januar 2005 war nach dem Verteidigungslastenzuständigkeitsänderungsgesetz ohnehin vorgesehen, dass der Bund auch die Aufgaben dieser drei Bundesländer übernehmen sollte. Artikel 8 Satz 2 des Gesetzes zum NATO-Truppenstatut und der Zusatzvereinbarungen, wonach die Verteidigungslastenverwaltung alternativ auch in einer Anstalt des öffentlichen Rechts geführt werden kann, wird im Hinblick auf die Aufgabenübertragung auf die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben mit dem Ziel der redaktionellen Klarstellung geändert.

Dadurch wird der Aufgabenübergang nach dem BImAG auf die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben im Bereich der Verteidigungslastenverwaltung vollzogen.

Berlin, den 20. April 2005

Jörg-Otto Spiller
Berichtersteller

Elke Wülfing
Berichtersterlin

