

Kommission von Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen
Kommissionsdrucksache
052

Staatsrat Dr. Robert Heller, Hamburg
**Vergleichbarkeit der Haushaltsdarstellung
und vergleichbare Datengrundlagen**

Impulsreferat bei der Klausurtagung der Föderalismuskommission II am
13./14.9.2007 in Berlin

I.

Die gegenwärtig zur Verfügung stehenden Daten sind unvollständig, intransparent und erlauben keine aussagekräftigen Vergleiche der Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden. Das Bundesverfassungsgericht hob in seinem Berlin-Urteil vor einem Jahr hervor, dass es „bisher nicht einmal gelungen ist, die unterschiedlichen Haushaltssystematiken so aufeinander abzustimmen, dass vergleichende Informationen über die jeweils verfolgte Haushaltspolitik gewonnen werden können.“ Der Befund war nicht neu; aber man hatte sich mit dieser Datenlage zufrieden gegeben und machte keinen weiteren Gebrauch von der in Art. 109 Abs. 3 GG vorhandenen Ermächtigung, die für die Vergleichbarkeit der Haushaltsdaten notwendigen Regelungen im Haushaltsgrundsätzegesetz zu formulieren.

Nunmehr besteht allerdings akuter Handlungsbedarf. Die erfolgreiche Einführung von Verschuldungsbeschränkungen, von Frühwarnsystemen zur Erkennung von Haushaltskrisen und von Sanktionsmechanismen bei Überschreitungen von Vorgaben hängt maßgeblich von solchen Daten ab, die Grundlage für die Bewertung und Entscheidung – und zwar unabhängig davon, wie diese Instrumente im Einzelnen ausgestaltet werden (z.B. Schuldenbremse oder Verschuldungsverbot). In diesem Sinne steuerungsrelevant sind nur solche Datengrundlagen, die Bund (einschl. Sozialversicherungen), Länder und Kommunen, jeweils einschließlich ihrer Ausgliederungen (z.B. Sondervermögen, Landes-/Bundesbetriebe) vergleichbar machen.

II.

Entsprechend dem Steuerungszweck sind die Datengrundlagen nur dann vergleichbar und können nur dann Grundlage für eine vergleichende Haushaltsdarstellung sein, wenn sie folgenden Anforderungen genügen:

Die Daten müssen **vollständig** erhoben und dargestellt werden, d.h.

- Vermögen und Schulden werden einheitlich und umfassend erfasst, definiert und nach einheitlichen Grundsätzen bewertet.
- Vermögensveränderungen werden systematisch erfasst, insbesondere die jährlichen Werteverzehr (Abschreibungen).
- Schulden von Ausgliederungen, insbesondere Sondervermögen mit negativem Eigenkapital, und implizite Schulden (z.B. Pensionsverpflichtungen) werden einbezogen, um „Gestaltungen“ zu vermeiden.

- Ausgaben werden auch im Hinblick auf die Verlagerung von Aufgaben auf die Kommunen bzw. Landkreise und Ausgliederungen erfasst.
- Volkswirtschaftliche Daten (z.B. BIP) werden gemeinsam und insbesondere regionalisiert festgelegt.

Die Daten werden **nachvollziehbar** ermittelt und **verbindlich** für einen bestimmten Zeitraum festgelegt.

- Das jeweilige Aggregationsniveau wird im Hinblick auf die Steuerungsnotwendigkeiten abgestimmt (eine höhere Aggregation erhöht die Belastbarkeit der Daten, z.B. zusammengefasste Daten von Landes- und Kommunalebene neutralisieren unterschiedliche Kommunalisierungsgrade). Die Zuordnung der Ausgaben zu ökonomischen Arten (Gruppierungen) ist belastbarer als die zu Aufgabenbereichen.
- Vorbild für ein Gremium zur gemeinsamen Ermittlung der Datengrundlagen könnte der „Arbeitskreis Steuerschätzung“ sein. Der Finanzplanungsrat, auch wenn er zum „Stabilitätsrat“ weiterentwickelt wird, sollte damit nicht belastet werden, sondern die Bewertung der Daten übernehmen.
- Die Qualitätssicherung der Datengrundlagen könnte das Statistische Bundesamt übernehmen.

Die **Kompatibilität** der Daten, die aus unterschiedlichen Haushaltssystematiken (Doppik, erweiterte Kameralistik, Kameralistik) gewonnen werden, wird sichergestellt. Das ist Voraussetzung für die Zusammenführung der Daten von staatlicher und kommunaler Ebene sowie denen von Ausgliederungen (Landesbetriebe, Sondervermögen, Unternehmen

u.a.) und deren Vergleichbarkeit untereinander und zwischen den Gebietskörperschaften.

Die **Aktualität und unterjährige Aktualisierung** der Daten durch zeitnahe Erfassung, Weiterleitung und Bewertung ist regelbar.

III.

Die so gemeinsam von Bund und Ländern einschließlich der Kommunen und Ausgliederungen gewonnen Daten erlauben anschließend eine **Vergleichbarkeit der Haushaltsdarstellung**. Dabei geht es nicht um die Vorjahresvergleiche, sondern um die Vergleiche der Haushalte zum gleichen Stichtag untereinander. Im Hinblick auf die Steuerungsnotwendigkeiten (Schuldenbeschränkung, Frühwarnsystem, Sanktionen) geht es dabei vor allem um die Ableitung von **Haushaltskennzahlen und Benchmark-Darstellungen**.

Je nach Anfragehintergrund und Nutzungszweck müssen Bund, Länder und Gemeinden gemeinsam die aus den Daten zu gewinnenden Kennzahlen festlegen. So sind z.B. für die Anwendung im Rahmen eines Frühwarnsystems zur Beobachtung der Haushaltssituation Kennzahlen relevant, die vornehmlich aus hochaggregierten Daten in der ökonomischen Gliederung des Gruppierungsplans gewonnen werden. Werden dagegen Benchmark-Berichte im Rahmen der Vergleichbarkeit von Ausgabenstrukturen erstellt, kommt es weniger auf die Verdichtung als vielmehr auf die Interpretation (Standards, Vorgaben aus Bundesgesetzen u.a.) und ggf. Bereinigung der Daten an.

IV.

Verfassungsänderungen sind zur Sicherstellung von vergleichbaren Datengrundlagen grundsätzlich nicht erforderlich. Wegen der unterschiedli-

chen Auffassungen zum Umfang der Begriffe „Ausgaben“ und „Einnahmen“ in Art. 110 Abs. 1 GG sollte eine Klarstellung in die Verfassung aufgenommen werden, dass auch „Aufwand“ und „Ertrag“ dazu gehören; damit wird ermöglicht, dass alle steuerungsrelevanten Daten unabhängig vom jeweils verwendeten Haushaltssystem nutzbar und vergleichbar gemacht werden können. Im Übrigen ist die Ermächtigung des Art. 109 Abs. 3 GG ist hinreichend, so dass sich **Änderungen** im Wesentlichen auf das **Haushaltsgrundsätzegesetz**, das **Finanzstatistikgesetz** und die Haushaltsordnungen von Bund und Ländern beschränken können.

Eine **Arbeitsgruppe** der Föderalismuskommission könnte damit beauftragt werden, innerhalb weniger Monate Vorschläge für Gesetzesänderungen zu machen. Dabei sollte das Statistische Bundesamt und die Zentrale Datenstelle der Länder einbezogen werden, die aufgrund eines einstimmig erteilten Auftrags der Finanzministerkonferenz im November einen Bericht zu „vergleichbaren Datengrundlagen zur Ableitung von Haushaltskennzahlen“ vorlegen wird.

Ich **fasse zusammen**: Die notwendigen Voraussetzungen zur Vergleichbarkeit der Haushaltsdarstellung und der Ermittlung von vergleichbaren Datengrundlagen können im Rahmen der Föderalismuskommission II geschaffen werden. Politisch stärkt die gemeinsam von Bund und Ländern eingeführte Transparenz das Vertrauen der (politischen) Entscheider von Bund und Ländern untereinander und der Bürgerinnen und Bürger gegenüber dem Staat.