



Freie und Hansestadt Hamburg

Finanzbehörde

Finanzbehörde, Postfach 301741, D - 20306 Hamburg

Staatsrat Dr. Robert Heller

An die
Kommission von Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung der Bund-Länder-
Finanzbeziehungen

Gänsemarkt 36
D - 20354 Hamburg
Telefon 040 - 4 28 23 - 1431 / 1432
Telefax 040 - 4 28 23 - 2304

- Sekretariat -

13. August 2008

Kommissions- Arbeitsgruppe 1

hier: Vorschlag für ein Gesetz zur Schaffung und Sicherung stabiler öffentlicher Haushalte

Sehr geehrte Damen und Herren,

unter Bezugnahme auf das Schreiben der Kommissionsvorsitzenden vom 11. Juli 2008 übersende ich Ihnen die Hamburgischen Vorschläge für eine Neufassung des Art. 109 GG sowie für ein Gesetz zur Stabilisierung der Haushalte im Bund und in den Ländern (Haushaltsstabilitätsgesetz – HaStaG).

Die Hamburgischen Vorschläge sollen die im Juli 2008 verabredete Übersendung von Gesetzesentwürfen für die rechtzeitige Diskussion in der Arbeitsgruppe 1 zu den Themen Schuldengrenze und Frühwarnsystem, einschließlich vergleichbarer Datengrundlagen, ermöglichen. Gerne bin ich auch bereit, unsere Vorstellungen in der Kommission mündlich zu erläutern.

Mit freundlichen Grüßen

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

Arbeitsgruppe 1
AG 1 – 05

Entwurf eines Gesetzes zur Schaffung und Sicherung stabiler öffentlicher Haushalte

A. Problem und Ziel

Ein zentrales Ziel der Föderalismusreform 2 ist es, für die Zukunft eine nachhaltige, auf Dauer tragfähige Haushaltsentwicklung zu ermöglichen und weiteren Schuldenaufnahmen, die zu Neuverschuldungen führen, wirksam und dauerhaft entgegenzuwirken. Hierfür ist zu gewährleisten, stabile Haushalte von Bund und Ländern zu erreichen und langfristig zu sichern und dem weiteren Aufbau von Schulden wirksam und dauerhaft entgegen zu wirken.

Die bisherigen Regelungen der Art. 109 und 115 GG haben eine zu schwache Steuerungswirkung im Hinblick auf die Gewährleistung materiell ausgeglichener Haushalte gezeigt. Ausgeglichene Haushalte sind aber notwendig, um politische Spielräume zu bewahren und langfristig auf Deutschland zukommende Belastungen insbesondere die Folgen des demografischen Wandels besser abfedern zu können.

B. Lösung

Mit der vorgeschlagenen Neuregelung können stabile Haushalte von Bund und Ländern erreicht und langfristig gesichert werden. Dabei beinhaltet Art. 109 GG in der geänderten Fassung die rechtliche Verankerung einer Schuldengrenze. Diese kann nur durch eine Änderung des Grundgesetzes erfolgen, da sie einen zentralen Bereich der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern neu regelt. [Die genaue Ausgestaltung der Schuldenbremse ist dabei noch offen.]

Das neue Haushaltsstabilitätsgesetz regelt die weitere Ausgestaltung des rechtlichen Rahmens. Hierfür werden zwei Ansätze miteinander kombiniert:

Zum einen wird ein Frühwarnsystem etabliert, um Fehlentwicklungen frühzeitig zu erkennen und vorzubeugen. Dieses Frühwarnsystem sichert die verfassungsrechtliche Schuldenbremse ab. Im Frühwarnsystem sind hierfür mehrere Eskalationsstufen vorgesehen, um die Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgebotes sicher zu stellen. Eingriffe in die Autonomie von Bund und Ländern sind nur als ultima ratio vorgesehen.

Zum anderen wird das Verfahren der Haushaltsaufstellung hin zu einem Top-Down-System im Rahmen einer Planung verbindlicher mittelfristiger Eckwerte so verändert, dass bereits bei der Aufstellung dem Ziel der Haushaltsstabilität Rechnung getragen wird.

Der Vorschlag ist angelehnt an das schwedische Haushaltsverfahren, das dort seit Mitte der 1990er Jahre erfolgreich praktiziert wird. Dies ist in einer mit der heutigen vergleichbaren Entscheidungssituation (Staatsschuldenquote bei über 73% des BIP) entstanden und umgesetzt worden. In Schweden liegt die Staatsschuldenquote inzwischen nur noch knapp über 40% des BIP.

C. Alternativen

Keine

D. Finanzielle Auswirkungen

E. Sonstige Kosten

Artikel 1 Änderung des Artikel 109 GG

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (...) wird wie folgt geändert:

Art. 1

Änderung des Grundgesetzes

Artikel 109 Absatz 1 Grundgesetz wird wie folgt ergänzt:

„auf der Grundlage des jeweils gewählten Rechnungswesens.“

Art. 109 Absatz 2 wird wie folgt ergänzt:

Dabei stellen Bund und Länder die Stabilität ihrer Haushalte her und gewährleisten sie, indem sie diese grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten dauerhaft ausgleichen. [*Detailregelung, z. B.: Der Ausgleich kann auch über einen mehrjährigen Zeitraum erfolgen*]. Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können nähere Vorschriften über

1. die Anforderungen an stabile Haushalte,
2. die Ausgestaltung der dafür notwendigen Regelungen,
3. die Einrichtung eines Stabilitätsrates zur Überwachung der Haushalte von Bund und Ländern sowie
4. die Rechtsfolgen, die sich aus einer Abweichung von den Vorgaben nach Ziffer 1 und 2 ergeben,

erlassen werden.

[Ausnahmen]

Art. 109 Absatz 3 wird wie folgt ergänzt:

Nach dem Wort „Haushaltswirtschaft“ wird das Wort „und“ durch ein Komma ersetzt. Nach dem Wort „Finanzplanung“ werden die Worte „sowie für die Sicherstellung der Vergleichbarkeit der Haushaltsdaten von Bund und Ländern“ eingefügt.

Art. 109 Abs. 4 wird gestrichen.

[Art. XX

- es ist eine Übergangsregelung vorzusehen, die die unterschiedlichen Zeitpfade von Bund und Ländern zur Erreichung stabiler Haushalte festlegt -]

Artikel 2

Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung der Haushalte im Bund und in den Ländern (Haushaltsstabilitätsgesetzes – HaStaG)

Abschnitt I: Einrichtung und Aufgaben des Stabilitätsrats

§ 1 Stabilitätsrat

Bund und Länder bilden einen Stabilitätsrat. Dem Stabilitätsrat gehören an:

1. die für Finanzen und Wirtschaft zuständigen Bundesminister,
2. die für die Finanzen zuständigen Minister der Länder,
3. ein Vertreter der Bundesbank.
4. (...)

Der Stabilitätsrat kann sich durch den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage beraten lassen.¹

§ 2 Aufgaben des Stabilitätsrates und Verfahren

(1) Der Stabilitätsrat überwacht die Entwicklung der Haushalte sowie die Einhaltung der Grenzen der Kreditaufnahme vom Bund und von den Ländern im Hinblick auf die Anforderungen des Art. 109 Abs. 2 GG. Er veröffentlicht seine Berichte und Stellungnahmen sowie die Berichte und Stellungnahmen, die er vom Bund und den Ländern nach den Vorschriften dieses Gesetzes erhält.

(2) Der Stabilitätsrat tritt mindestens einmal pro Jahr zusammen.

(3) Der Stabilitätsrat fasst seine Beschlüsse mit der Mehrheit der Stimmen seiner Mitglieder. Bei der Entscheidung darüber, ob die Haushaltsentwicklung im Bund oder einem Land den Anforderungen dieses Gesetzes genügt, ist die jeweils betroffene Körperschaft bei der Beschlussfassung nicht stimmberechtigt. [Stimmenverhältnis noch offen.]

§ 3 Vorsitz des Stabilitätsrates

(1) Den Vorsitz führt der Bundesminister der Finanzen. Stellvertreter ist der Vorsitzende der Länderfinanzministerkonferenz.

(2) Der Stabilitätsrat gibt sich eine Geschäftsordnung.

(3) Beim Stabilitätsrat wird eine Geschäftsstelle eingerichtet.

Abschnitt II: Finanzrahmenplanung

§ 4 Verbindliche Eckwerte bei der mittelfristigen Finanzplanung

(1) Der Bund und die Länder legen ihrer jeweiligen mittelfristigen Finanzplanung und Haushaltswirtschaft Eckwerte zugrunde, die in einem jährlichen Finanzplanrahmengesetz festgestellt werden.

¹ Wenn diese Alternative gewählt wird, sollte über eine Folgeänderung im SVRG nachgedacht werden. Denkbar wäre eine Ergänzung des § 6 um einen neuen Absatz 3: „Auf Anforderung durch den Stabilitätsrat berät der Sachverständigenrat diesen.“

(2) Die Eckwerte umfassen insbesondere eine Annahme über die Gesamteinnahmen sowie globale Ausgabenobergrenzen für folgende Aufgabenfelder:

- a.) Innere Sicherheit und Justiz;
- b.) Soziales, Gesundheit, Familie und Jugend;
- c.) Bildung, Wissenschaft, Forschung, Kultur und Sport;
- d.) Wirtschaft und Arbeit;
- e.) Bau, Stadtentwicklung, Umwelt und Verkehr;
- f.) Verteidigung, Äußeres, Entwicklungs- und wirtschaftliche Zusammenarbeit;
- g.) Allgemeine Finanzen.

(3) Bei der Aufstellung der jeweiligen Haushalte sind die Vorgaben der gesetzlich festgestellten Eckwerte verbindlich.

(4) Der jeweilige Entwurf des Finanzplanrahmengesetzes und der darauf beruhenden mittelfristigen Finanzplanung ist durch den für Finanzen zuständigen Minister aufzustellen und zu begründen.

(5) Der abzubildende Zeitraum umfasst das laufende Haushaltsjahr, das in der Planung befindliche Haushaltsjahr sowie drei weitere Jahre. Die Finanzplanung wird jährlich um ein weiteres Jahr fortgeschrieben.

(6) Der Bund und die Länder regeln ihr jeweiliges Haushaltsrecht entsprechend.

§ 5 Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung²

(1) Die Bundesregierung legt dem Bundestag und Bundesrat zum 15. April sowie zum 15. Oktober eines jeden Jahres einen Bericht zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vor. Der Bericht enthält:

- a) zum 15. Oktober eines Jahres eine Vorausschätzung der mittelfristigen, wirtschaftlichen Entwicklung,
- b) zum 15. April eines Jahres eine Vorausschätzung der wirtschaftlichen Entwicklung des laufenden und des kommenden Haushaltsjahres.

Den Berichten sind insbesondere das Jahresgutachten des Sachverständigenrates und Vorausschätzungen der Wirtschaftsforschungsinstitute zugrunde zu legen. Die Länder sind zu beteiligen.

(2) Die Berichte zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung dienen als Grundlage der sich anschließenden Steuerschätzungen von Bund und Ländern sowie der mittelfristigen Finanz- und der Haushaltsplanung von Bund und Ländern.

² In § 6, Absatz (1) des Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 14. August 1963 ist „15. November“ entsprechend dieser Regelung „15. Oktober“ zu ersetzen.

Abschnitt III: Überwachung der Haushalte, Frühwarnsystem

§ 6 Überwachung der Haushalte

(1) Der Stabilitätsrat überprüft die Entwicklung der Haushaltswirtschaft vom Bund und von den Ländern im Hinblick auf die Anforderungen nach Art. 109 Abs. 2 GG sowie, nach deren Wirksamwerden, jeweils die Einhaltung der Grenzen der Kreditaufnahme.

(2) Für Zwecke der Überprüfung gemäß Absatz 1 sind für Bund und Länder gemeinsam Indikatorengruppen zu bestimmen, die den Anforderungen an Aktualität, Verlässlichkeit, Vergleichbarkeit und Transparenz genügen.

(3) Der Stabilitätsrat stellt die für Überwachungszwecke zu verwendenden Indikatorengruppen und Schwellenwerte mit der Mehrheit der Stimmen von Bund und Ländern fest [genaue Ausgestaltung noch offen] die Feststellung erfolgt unbefristet. Eine Änderung der Indikatoren und der Schwellenwerte ist mit der qualifizierten Mehrheit der Länder und (nur) mit Zustimmung des Bundes möglich [genaue Ausgestaltung noch offen].

(4) Als Datengrundlage sind Statistiken, die gemäß dem Finanz- und Personalstatistikgesetz erstellt werden, zu verwenden. Für Zwecke der Vergleichbarkeit können ergänzend einwohnerbezogene Daten und darauf bezogene Indikatoren verwendet werden.

(5) Den Anforderungen genügen nur solche Indikatorengruppen, die zumindest jeweils einen Längsschnittindikator, einen Querschnittindikator sowie einen Strukturindikator enthalten.

(6) In die Bildung von Indikatorengruppen sind insbesondere die folgenden Kennzahlen einzubeziehen:

- a.) Finanzierungssaldo
- b.) Kreditfinanzierungsquote
- c.) Primärsaldo
- d.) Zins-Steuer-Quote
- e.) (...)

§ 7 Berichts- und Auskunftspflicht

(1) Der Bund und die Länder berichten dem Stabilitätsrat jährlich über die Entwicklung der Haushaltswirtschaft und geben dazu Auskünfte. Die Berichts- und Auskunftspflicht umfasst auch die Vorlage der Haushalts- und Finanzplanung von Bund und Ländern.

(2) Die Berichte und Auskünfte von Bund und Ländern gemäß Absatz 1 erstrecken sich auf die Erhebungseinheiten gemäß § 2 des Gesetzes über die Statistiken der öffentlichen Finanzen und des Personals im öffentlichen Dienst (BGBl I 2006, 438) in der jeweils gültigen Fassung. Die Vergleichbarkeit der den Auskünften und Berichten zugrundeliegenden Daten ist zu gewährleisten.

(3) Der Stabilitätsrat nimmt zu den Berichten von Bund und Ländern Stellung.

§ 8 Besondere Auskunftspflicht

(1) Der Stabilitätsrat überprüft die Berichterstattung und Auskünfte des Bundes und der Länder. Stellt der Stabilitätsrat fest, dass die mittelfristige Finanzplanung oder das jeweilige Haushaltsgesetz eines Landes oder des Bundes nicht den Anforderungen nach Art. 109 Abs. 2 GG entsprechen oder dass mehrere der festgelegten Schwellenwerte nach § 6 Abs. 2 überschritten werden, so hat die betreffende Gebietskörperschaft halbjährlich Auskunft über die Entwicklung ihrer Haushalte und ihrer Finanzplanung sowie die Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung zu geben.

(2) Der Stabilitätsrat nimmt zu den Auskünften und Berichten nach Abs. 1 Stellung.

§ 9 Vorlage eines Stabilitätsprogramms

(1) Wiederholt der Stabilitätsrat im Jahr nach der Feststellung gemäß § 8 die Feststellung gemäß § 8 Abs. 1, so obliegt es dem betroffenen Land oder dem Bund zusätzlich zu den Berichtspflichten, dem Stabilitätsrat ein Stabilitätsprogramm vorzulegen, dessen Maßnahmen geeignet sind, die Einhaltung der in §8 Abs. 1 genannten Bedingungen zu ermöglichen. Über die Umsetzung des Programms ist halbjährlich Bericht zu erstatten.

(2) Der Stabilitätsrat nimmt zu den Berichten Stellung.

§ 10 Automatische Sanktionen

(1) Trifft der Stabilitätsrat die Feststellung gemäß §8 Abs. 1 Satz 2 entweder im zweiten oder im dritten Jahr nach der Feststellung mit der Wirkung von §9 Abs. 1 Satz 1 erster Halbsatz erneut, so gelten die in §9 niedergelegten Auflagen und Pflichten fort. Zusätzlich wird in dem betroffenen Land oder im Bund eine Zulage zur Einkommens- und Körperschaftssteuerschuld in Höhe von [x] % erhoben. Das Gleiche gilt, wenn der Stabilitätsrat im Jahr nach der Feststellung gemäß §9 Abs. 1 Satz 1 erster Halbsatz feststellt, dass das betroffene Land oder der Bund das gemäß §9 Abs. 1 Satz 1 zweiter Halbsatz vorzulegende Stabilitätsprogramm nicht vorgelegt hat.

(2) Die Zulage fließt vollständig dem Haushalt des betroffenen Landes oder des Bundes zu und wird im Länderfinanzausgleich nicht als Einnahme berücksichtigt.

(3) Die Zulage tritt mit Beginn des Jahres außer Kraft, welches auf das erste Jahr ohne eine Feststellung des Stabilitätsrates gemäß §8 Abs. 1 Satz 2 folgt.

Art. 3 Anpassung des HGrG

- Durch die Weiterentwicklung des Finanzplanungsrates zu einem Stabilitätsrat werden Anpassungen insbesondere hinsichtlich der §§ 50 ff. notwendig.

Art. 4 Anpassung des StWG

- Im StWG entfallen die Vorschriften, welche die einfachgesetzliche Ausformung des Art. 109 Abs. 4 GG darstellen, da dieser aufgehoben wird. -

Art. 5 ggf. weitere Folgeanpassungen

- Weitere Anpassungen bzw. Erweiterungen werden sich bezüglich des FPStatG ergeben – Stichwort: Vergleichbare Datengrundlage. Hier ist der Stand der Überlegungen aber der, diese Änderung nicht im Rahmen dieses Artikelgesetzes abzuarbeiten. -

Artikel 6 Inkrafttreten

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Durch die Novellierung des Artikel 109 GG in Verbindung mit weiteren gesetzlichen Änderungen wird der Auftrag der Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Föderalismuskommission 2), die Bund-Länder-Finanzbeziehungen an veränderte Rahmenbedingungen, insbesondere für die Wachstums- und Beschäftigungspolitik, anzupassen und die Eigenverantwortung von Gebietskörperschaften zu stärken, umgesetzt.

Ein zentrales Ziel der Reform ist, für „die Zukunft eine nachhaltige, auf Dauer tragfähige Haushaltsentwicklung“ zu ermöglichen und „weitere Schuldenaufnahmen wirksam und dauerhaft zu begrenzen“ (Eckpunkte zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Vorschlag der Vorsitzenden FV Dr. Peter Struck, MdB, und MP Günther H Oettinger, MdL, Berlin 23. Juni 2008).

Die bislang geltenden Rahmenregelungen für die Finanz- und Haushaltsplanung von Bund und Ländern genügen den gestellten Anforderungen nicht. Dies belegt bereits ein Blick auf die Finanzlage. Die bisherigen Regelungen sind nicht nur zu wenig restriktiv, sie sind auch zu wenig verbindlich. Sie ermöglichen selbst dann noch ein breites Spektrum an Ausweichungsmöglichkeiten, wenn eine Gebietskörperschaft ihre originären Möglichkeiten bereits weit überzogen hat.

Die Novellierung des Artikels 109 schafft Raum für eine neue Schuldengrenze und setzt einen neuen Rahmen für Finanzplanung und Haushaltswirtschaft sowie für ein Frühwarnsystem, das einfachgesetzlich auszugestalten ist. Dies geschieht im Rahmen des Haushaltsstabilitätsgesetzes.

In einer Änderung der Rahmenbedingungen für das Verfahren zur Aufstellung von Haushalts und Finanzplanung steckt ein großes Potenzial für die Verbesserung der finanzpolitischen Steuerungsfähigkeit. Dies zeigt das Beispiel Schwedens. Das Land befand sich Mitte 1995 in einer tiefen Krise der Staatsfinanzen. Um die schnell anwachsende Staatsverschuldung zu begrenzen, wurde ein Haushaltsziel beschlossen. Ein geeignetes Instrument, dieses Ziel in der Haushaltspraxis mit Leben zu erfüllen, fand man in der jährlichen verbindlichen Festschreibung eines Finanzplanrahmens vor Beginn der Aufstellung von Haushaltsplan und Finanzplanung. Die Staatsschuldenquote sank seither von rund 73% des BIP auf rund 41% des BIP (2007, Daten: Eurostat).

Besonderer Teil

Zu Art. 1

Änderung des Artikel 109 GG

Art. 109 Abs. 1 S. 2 GG

Die Ergänzung dient der Klarstellung vor dem Hintergrund, dass es Bundesländer gibt, die ihr Rechnungswesen von der Kameralistik auf die staatliche doppelte Buchführung umstellen wollen.

Art. 109 Abs. 2

Art. 109 Abs. 2 S. 1 bleibt bestehen. Dieser regelt die staatliche Verantwortung für das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht, zu der auch eine Begrenzung zulässiger Staatsverschuldung gehört. Hierauf hat das Bundesverfassungsgericht bereits 1989 hingewiesen.³ Durch die Ergänzung des Art. 109 Abs. 2 wird verdeutlicht, dass Haushaltsstabilität ein wichtiges Element des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ist. Es ist Aufgabe von Bund und Ländern, stabile Haushalte zu schaffen und zu sichern. Die angestrebte Stabilität ist erreicht, wenn die Haushalte materiell ausgeglichen sind. [Dabei kann der Ausgleich auch über einen mehrjährigen Zeitraum hergestellt werden. Diese Regelung trägt dem Umstand Rechnung, dass die gesamtwirtschaftliche Situation Veränderungen unterworfen ist. Die Mehrjährigkeit gewährleistet die notwendige Flexibilität, ohne dass Ziel der stabilen Haushalte zu gefährden.]

Satz 2 bestimmt die wesentlichen Vorgaben für eine bundesgesetzliche Ausführungsregelung, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Hierzu gehören die Anforderungen, die konkret an stabile Haushalte zu stellen sind, ebenso wie die Einrichtung eines Stabilitätsrats, der eine Weiterentwicklung des Finanzplanungsrats darstellt.

Art. 109 Abs. 3

Die Vergleichbarkeit der Haushaltsdaten von Bund und Ländern ist eine unabdingbare Voraussetzung für eine erfolgreiche Haushaltsstabilisierung und –sicherung, die unabhängig davon zu erfüllen ist, ob die Haushaltswirtschaft kameral oder nach den Grundsätzen der staatlichen doppelten Buchführung gestaltet ist. Die Arbeit des Stabilitätsrates ist nur dann sinnvoll möglich, wenn diese Vergleichbarkeit gegeben ist. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem so genannten Berlin-Urteil (2 BvF 3/03 vom 19.10.2006) ausgeführt, dass es gegenwärtig nicht möglich sei, transparente vergleichende Informationen über die jeweils verfolgte Haushaltspolitik zu gewinnen (a. a. O., Rdnr. 223). Für einen Haushaltsvergleich seien aktuelle,

³ BVerfG (2 BvF 1/82) vom 18.04.1989, BVerfGE 79, 311, 352: "Das normative Regelungskonzept des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG zielt in beiden Halbsätzen im Rahmen der Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Art. 109 Abs. 2 GG) auf eine Begrenzung zulässiger Staatsverschuldung."

verlässliche und allgemein zugängliche Datengrundlagen erforderlich (a. a. O., Rdnr. 229). Die Ergänzung des Grundgesetzes nimmt diese Kritik des Bundesverfassungsgerichts auf und schafft Abhilfe.

Art. 109 Abs. 4

Diese Vorschrift, die im Zuge der Stabilitätsgesetzgebung von 1967 in den Art. 109 GG aufgenommen wurde, hat sich nicht bewährt⁴. Die in Abs. 2 vorgesehene Neuregelung löst Abs. 4 ab.

Zu Art. 2

Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung der Haushalte im Bund und in den Ländern (Haushaltsstabilitätsgesetzes – HaStaG)

§ 1

Mit der Schaffung des Stabilitätsrats wird der Finanzplanungsrat aus § 51 Absatz 1 HGrG zu einer Bund/Länder-Institution weiterentwickelt. [Die nähere Bestimmung seiner Zusammensetzung ist noch festzulegen.]

Die durch Satz 3 eröffnete Möglichkeit der Beratung durch den Sachverständigenrat soll die wissenschaftliche Grundlage und Akzeptanz seiner gegenüber dem Finanzplanungsrat weiterreichenden Berichts- und Beschlusskompetenz unterstützen.

§ 2

Der Stabilitätsrat ist eine Institution, die die Haushalte des Bundes und der Länder kontinuierlich in allen Phasen überwacht. Nur dadurch ist zu gewährleisten, dass der Stabilitätsrat rechtzeitig Empfehlungen aussprechen bzw. Beschlüsse zu fassen kann.

Die Veröffentlichungspflicht des Stabilitätsrates ist eine generelle Pflicht, die sich auf alle Feststellungen, Stellungnahmen und Berichte des Stabilitätsrates einerseits und alle Auskünfte, Vorlagen und Berichte des Bundes und der Länder andererseits bezieht. Dadurch werden nicht nur die Tätigkeit des Stabilitätsrats und das Zusammenwirken mit Bund und Ländern transparent, sondern vor allem die aktuelle Haushaltssituation von Bund und Ländern. Diese Transparenz kann Öffentlichkeit erzeugen und zur Meinungsbildung über die Ziele der Finanzpolitik beitragen und so Bund und Länder motivieren, das Ziel der Haushaltsstabilität zu erreichen.

[Das genauere Stimmenverhältnis ist noch zu regeln.]

Die Regelung gewährleistet, dass der Stabilitätsrat bei Bedarf auch häufiger zusammentreten kann, dies aber nicht muss.

⁴ „Verfassungsrechtliche Investitionsruine“ (Faber, in: AK GG, Art. 109, Rdnr. 3. a. E.)

§ 3

Der Vorsitz des Stabilitätsrates – der eine Weiterentwicklung des Finanzplanungsrates darstellt - ist entsprechend der bisherigen Regelung beim Finanzplanungsrat ausgestaltet. Vorsitzender ist wie zurzeit im Finanzplanungsrat der Bundesminister der Finanzen.

§ 4

Um die mittelfristige Finanzplanung zu einem wirksamen Steuerungsinstrument zu machen, welche das Ziel der Haushaltsstabilität im Bund und in den Ländern abzusichern vermag, bedarf es einer höheren Verbindlichkeit als bisher. Daher wird der jeweilige Haushaltsgesetzgeber (als Träger des Budgetrechts) verpflichtet, in einem jährlich zu erlassenden Finanzplanrahmengesetz mittelfristig verbindliche Eckwerte für die Finanzplanung festzustellen. Darauf basierend werden die mittelfristige Finanzplanung und die kurzfristige Haushaltsplanung mit ihrem höheren Detaillierungsgrad durchgeführt.

Die Festlegung eines Ausgabendachs insgesamt bzw. von Ausgabenobergrenzen für bestimmte Aufgabenbereiche ermöglicht zugleich, innerhalb des so bestimmten Rahmens eine größere Flexibilität der Veranschlagung zuzulassen. Der Haushaltsgesetzgeber vermag - deutlicher als bisher – die Entwicklung von Schwerpunkten zu kennzeichnen.

Absatz 3 stellt die Verknüpfung von verbindlichen mittelfristigen Eckwerten und Haushaltsaufstellungsverfahren sicher. Absatz 4 weist die Verantwortung für das Verfahren den Finanzministern zu. Hinsichtlich des Planungszeitraumes bleibt es bei einem Zeitraum von fünf Jahren. Die Finanzplanung mit ihrem höheren Detaillierungsgrad wird daneben fortgeführt.

Die Festlegung der Ausgabenobergrenzen für bestimmte Aufgabenbereiche erfolgt, um es dem Haushaltsgesetzgeber zu ermöglichen - deutlicher als mit einer einzelplanbezogenen Festlegung – Schwerpunkte zu setzen. Die Ermittlung der Eckwerte erfolgt in einem einheitlichen Verfahren. Ihre Vergleichbarkeit- auch unabhängig vom zugrunde Rechnungswesen- ist sicherzustellen. Durch Absatz 3 wird die konsequente Verknüpfung der verbindlichen mittelfristigen Finanzplanung mit dem Haushaltsaufstellungsverfahren hergestellt.

§ 5

Die Berichte zur gesamtwirtschaftlichen Lage stellen eine wesentliche Grundlage für die Erstellung der mittelfristigen Finanzplanung dar. Entsprechend dem zugrunde liegenden Verfahren sind der Bundestag und der Bundesrat Adressaten der Berichte. Zur weiteren Orientierung können die Stellungnahmen des Sachverständigenrates und der Wirtschaftsforschungsinstitute herangezogen werden.

Die Vorlagezeitpunkte werden entsprechend dem veränderten Verfahrensbeginn im Herbst eines Jahres neu geordnet.

§ 6

In dieser Vorschrift wird die Aufgabe des Stabilitätsrates im Hinblick auf das einzurichtende Frühwarnsystem (Abs. 1) geregelt. Insbesondere werden die Verfahren der Feststellung von und die Anforderungen an die Maßstäbe eines Frühwarnsystems (Abs. 2. und 5) näher bestimmt. Indikatoren, die in Absatz 6 (keine abschließende Aufzählung) aufgeführt werden, sind bei der Bestimmung der jeweiligen Haushaltslage von Bund und den Ländern einzubeziehen.

Für jeden Indikator wird (mindestens⁵) ein Schwellenwert festgelegt (Abs.3 i. V. m. § 8). Dieser Schwellenwert gibt an, welcher Mindest- bzw. Höchstwert bezüglich des jeweiligen Indikators erreicht werden muss, damit die betrachtete Haushaltswirtschaft als stabil gelten kann. Darüber hinaus wird eine einheitliche Datengrundlage (Abs. 4) angeordnet.

§ 7

Unerlässliche Voraussetzung für eine stabile und vorausschauende Haushaltspolitik im Bund und den Ländern ist die Schaffung einer umfassenden Datengrundlage nach einheitlichen Standards. Dabei gilt es zu vermeiden, dass Haushaltsbelastungen ausgegliedert und in den eigenständigen Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung einschließlich der Kommunen überführt werden, um dadurch eine scheinbare Verbesserung der Länderhaushalte zu erreichen. Auch die Entscheidung zwischen privat- und öffentlich-rechtlichen Rechtsformen zur Aufgabenerledigung durch die öffentlichen Hände kann finanzwirtschaftlich keinen Unterschied machen. Hinzu kommt, dass die Maastricht-Kriterien zur Geldwertstabilität in der Eurozone eine gesamtstaatliche Betrachtung der Staatsverschuldung vorschreiben. Auch aus diesem Grund ist eine umfassende Betrachtung geboten

Die Verweisung auf das Finanz- und Personalstatistikgesetz (FPStatG) ermöglicht eine vollständige und objektive finanzwirtschaftliche Zuordnung ohne Rücksicht auf die jeweils gewählte Organisationsform. Mit ihr wird auf ein Gesetz Bezug genommen, das sich aufgrund seiner präzisen Bestimmung der Erhebungseinheiten bewährt hat.

Vorbemerkung zu §§ 8 - 10

§§ 8 bis 10 betreffen die Eskalationsstufen im Rahmen eines Frühwarnsystems und sehen verstärkte Verpflichtungen für die Gebietskörperschaft (Bund oder Land) für den Fall vor, entweder die Rahmenanforderungen der Schuldengrenze verletzt oder die Schwellenwerte des Frühwarnsystems übertreten werden. Die Mehrstufigkeit gewährleistet, dass das Gebot der Verhältnismäßigkeit gewahrt bleibt. Eine Sanktion ist nur auf der letzten Stufe vorgesehen, und selbst diese – ein automatischer Steuerzuschlag - zielt darauf ab, das betroffene Land bzw. den Bund dazu zu befähigen, sich regelgerecht verhalten zu können. Die Maßnahmen sind additiv zu verstehen.

⁵ Es sind auch mehrere Referenzwerte vorstellbar: Bei Über- bzw. Unterschreitung des ersten Wertes wird beispielsweise die erste Stufe der Reaktion/Sanktion aktiviert. Fällt eine Gebietskörperschaft sogleich unter den zweiten Wert, ist eine Reaktion/Sanktion auf der zweiten Stufe zu aktivieren.

§ 8

Der Stabilitätsrat (StabR) überprüft die Berichte und Auskünfte des Bundes und der Länder anhand exogen vorgegebener Kriterien und stellt fest, ob den Anforderungen entsprochen wurde. Dabei muss den Vorgaben des Art. 109 Abs. 2 GG (neu) Folge geleistet werden. Ferner sichern die Indikatoren des § 6 Abs. 2 HaStaG, dass Handlungsbedarf schon frühzeitig erkannt werden kann.

Wird festgestellt, dass bei einem der beiden Systeme Grenzwerte überschritten wurden, so tritt die Rechtsfolge (verstärkte Berichtspflichten) automatisch ein. Die betreffende Gebietskörperschaft befindet sich ab diesem Zeitpunkt offiziell auf der ersten Stufe des Eskalationssystems.

Aus dem letzten Halbsatz ist zu entnehmen, dass bereits in dieser Phase Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung erwartet werden. Art und Ausmaß der Maßnahmen sind der Gebietskörperschaft aber freigestellt.

Aus § 8 Abs. 1 folgt im Umkehrschluss, dass nach Ausbleiben eines Feststellungsbeschlusses gemäß Abs. 1 Satz 2 eine besondere Auskunftspflicht nicht (oder: nicht mehr) begründet ist.

[Alternativ könnte in Erwägung gezogen werden, zwar auch die Indikatoren zu analysieren, jedoch das Eskalationssystem den Verstößen gegen die Schuldengrenze vorzubehalten. Dieser Vorschlag orientiert sich an der Praxis des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes.]

Der Stabilitätsrat nimmt zu den besonderen Berichten der Gebietskörperschaften, die sich in der ersten Stufe des Eskalationsverfahrens befinden, Stellung.

§ 9

§ 9 Abs. 1 legt fest, dass eine Gebietskörperschaft die zweite Eskalationsstufe erreicht, wenn der gemäß § 8 gefasste Beschluss im Folgejahr wiederholt werden muss. Die zweite Eskalationsstufe wird also nur dann erreicht, wenn das Land bzw. der Bund sich vorher auf der ersten Stufe befunden hat.

Mit dem Eintritt in die zweite Eskalationsstufe des Frühwarnsystems wird das Land bzw. der Bund gesetzlich verpflichtet, ein Stabilitätsprogramm vorzulegen. Der Begriff "Programm" bedeutet, dass es sich a) um eine Mehrzahl von Maßnahmen handeln muss, die b) gemeinsam und c) aufeinander abgestimmt darauf abzielen und d) auch dazu geeignet sein müssen, die Gebietskörperschaft in die Lage zu versetzen, die Anforderungen aus Frühwarnsystem und Schuldengrenze wieder einhalten zu können. Die besonderen Berichtspflichten aus Stufe 1 gelten fort.

Aus § 9 Abs. 1 folgt im Umkehrschluss, dass nach Ausbleiben eines Feststellungsbeschlusses das Vorlegen eines Stabilitätsprogramms nicht (mehr) verpflichtend ist.

[Zusätzlich könnte man dem Stabilitätsrat aufgeben, abstrakte Richtlinien bezüglich der Mindestanforderungen aufzustellen, die an Stabilisierungsprogramme zu stellen sind. Vorbild wäre der "code of conduct", den sich die EU-Staaten für ihre Stabilitätsberichterstattung gegeben haben.]

§ 10

Die verpflichtende Erhebung eines Steuerzuschlags gemäß § 10 Abs. 1 Satz 1 stellt einen Eingriff in die Entscheidungsfreiheit des Landes bzw. des Bundes dar und ist daher nur als ultima ratio vorgesehen. Sie greift erst dann, wenn abzusehen ist, dass die Maßnahmen der zweiten Stufe (Vorlage eines Stabilitätsprogramms) nicht erfolgreich sind. Aus diesem Grund soll eine solche Feststellung erst im zweiten Jahr nach der Feststellung gemäß § 9 Abs. 1 getroffen werden. Um gleichzeitig das Risiko zu verringern, dass die betroffene Gebietskörperschaft voreilig aus der Eskalation entlassen wird, soll eine Feststellung zudem auch im dritten Jahr nach der Feststellung gemäß § 9 Abs. 1 getroffen werden können. Auf diese Weise wird insbesondere taktischem Handeln, wie z.B. einer bewusst nur einmalig und vorübergehend angelegten Verbesserung der Situation, die Grundlage entzogen.

Die Auflagen und Pflichten aus den vorherigen Eskalationsstufen gelten fort. Dies gilt insbesondere auch für Öffentlichkeitsanforderung gemäß § 2 Abs. 1 S. 2, die zur Kommunikation der Steuerzulage nach § 10 Abs. 1 von entscheidender Bedeutung ist.

Kommt es in keinem der beiden Jahre zu einer Feststellung nach § 8 Abs. 1, scheidet die Gebietskörperschaft aus dem Sanktionssystem aus.

§ 10 Abs. 1 Satz 2 motiviert die betroffene Gebietskörperschaft, das in der 2. Stufe des System verpflichtende Stabilitätsprogramm tatsächlich vorzulegen, da sonst die dritte Stufe des Eskalationsverfahrens (Steuerzuschlag) bereits im ersten Jahr nach der Feststellung nach § 9 Abs. 1 in Kraft tritt. Hierfür kommt es lediglich darauf an, dass der Stabilitätsrat das Fehlen des Stabilitätsprogramms feststellt. Es kommt nicht darauf an, ob zu diesem Zeitpunkt eine Feststellung nach § 8 Abs. 1 zu treffen ist.

§ 10 Abs. 2 bestimmt, dass die Einnahmen aus Steuerzuschlägen nach §10 Abs. 1 dem Haushalt des betroffenen Landes bzw. des Bundes zugute kommen, so dass sie der Konsolidierung des Haushalts des betroffenen Landes bzw. des Bundes dienen können. Um diese Wirkung zu erreichen, müssen die Einnahmen daher auch vom Länderfinanzausgleich ausgenommen sein. Dies regelt § 10 Abs. 2 2. Halbsatz.

10 Abs. 3 legt fest, wann eine Gebietskörperschaft, die die letzte Eskalationsstufe erreicht hat, aus dem Eskalationsverfahren ausscheidet.

[Alternativ könnte als Verschärfung vorgesehen werden, dass für ein Ausscheiden zwei aufeinander folgende Jahre ohne eine Feststellung gemäß § 8 Abs. 1 nötig sind.]

Entwurf einer Novelle des Finanz- und Personalstatistikgesetz (FPStatG)

A. Problem und Ziel

Ein zentrales Ziel der Reform der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern im Rahmen der Föderalismusreform II ist es, für „die Zukunft eine nachhaltige, auf Dauer tragfähige Haushaltsentwicklung“ zu ermöglichen und „weitere Schuldenaufnahmen wirksam und dauerhaft zu begrenzen“. (Eckpunkte zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Vorschlag der Vorsitzenden FV Dr. Peter Struck; MdB, und MP Günther H Oettinger, MdL, Berlin 23. Juni 2008)

Dazu sind die Regelungen des Grundgesetzes zur Haushaltswirtschaft in Bund und Ländern und zu den Grenzen der Kreditaufnahme zu überprüfen und weiter zu entwickeln. Dabei sind die Rahmenvorgaben Maastrichts und die Autonomie von Bund und Ländern zu berücksichtigen.

Da die bestehende Finanzstatistik auf Grund der Organisationsentwicklung von Ländern und Kommunen die öffentlichen Haushalte weder in ausreichendem Umfang noch unverzerrt abbildet, ist sicherzustellen, dass Stadtstaaten und Flächenländer, westdeutsche und ostdeutsche Länder einschließlich ihrer Kommunen auf der Grundlage sachgerechter Daten miteinander verglichen und beurteilt werden.

Bislang fehlt eine Statistik des öffentlichen nicht finanziellen Vermögens, Sachvermögen (§5 b neu).

Es fehlt an plausiblen Schätzungen der Entwicklung der kommunalen Haushaltsplanungen (§ 3 b neu).

Es gibt keine Konsolidierung von Gebietskörperschaften mit ihren nachgeordneten, ausgegliederten Einheiten (§ 8 b neu).

Es fehlt an Vorkehrungen, die eine zügige statistische Berichterstattung ermöglichen (§ 11 b neu).

Es fehlt eine Veröffentlichungspflicht bzw. eine Anordnung der erstmaligen Veröffentlichung neuer Statistiken (§ 15 neu).

B. Lösung

Entsprechende Anpassungen bzw. ergänzende Regelungen in den neuen Paragraphen §§ 3 a, 3 b, 5 b, 8 b, 11 b und 15.

C. Alternativen

Keine. Die Notwendigkeit, die Haushalte der Gebietskörperschaften jeweils für sich, aber auch insgesamt in einen stabilen, nachhaltig belastbaren Zustand zu überführen und zu halten, erfordert auch diese Steuerungsinformationen.

D. Finanzielle Auswirkungen

Die neu einzuführenden Statistiken sowie die Schätzungen der mittelfristigen Entwicklungen der kommunalen Haushaltsplanungen der Länder werden einen einmaligen finanziellen Aufwand (derzeit nicht bezifferbar) sowohl bei den Gebietskörperschaften als auch bei den Statistischen Ämtern der Länder und des Bundes auslösen. Die regelmäßige Pflege und Veröffentlichung der neuen Statistiken wird gleichfalls dauerhaft Mehraufwand für Personal und Sachmittel bewirken (derzeit nicht bezifferbar).

E. Sonstige Kosten

Entwurf:

Finanz- und Personalstatistikgesetz (FPStatG)

§ 1 Anordnung als Bundesstatistik [neu]

Im Geltungsbereich dieses Gesetzes werden folgende Statistiken der öffentlichen Finanzwirtschaft und des Personals im öffentlichen Dienst als Bundesstatistik durchgeführt:

- 1.
- 2.
- 3 a) die Statistik über die Schulden, Bürgschaften und finanzielle Vermögen
- 3 b) die Statistik über das nicht finanzielle Vermögen (Anlagevermögen)
- (...)

§ 2 Erhebungseinheiten [neu]

(1) Die Statistiken erstrecken sich auf die Finanzwirtschaft, das Vermögen sowie auf das Personal.

(...)

§ 3 a Statistik der Ausgaben und Einnahmen

[...]

(Bund und Länder überarbeiten gegenwärtig die monatliche Schnellmeldung zur Kassenstatistik. Ziel: Reduzierung des Umfangs einerseits, Konzentration und schwerpunktorientierte Erweiterung andererseits. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, § 3a anzupassen.)

**§ 3 b Schätzung der Ausgaben und Einnahmen
der Gemeinden und Gemeindeverbände**

[neu]

Für Zwecke der Finanzplanung von Bund und Ländern ist auf der Grundlage der Statistiken der Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände der letzten drei Jahre, die Entwicklung der Haushaltsplanungen für den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung zu schätzen.

[Ggf.: Bestimmung der zur Umsetzung verpflichteten Stelle; Stat. Ämter, FM]

§ 5 b Statistik über das nicht finanzielle Vermögen (Anlagevermögen)
[neu]

Die Statistik nach § 1 Nr. 3 b erfasst

1. bei den Erhebungseinheiten ... [wie § 5 a alt]
 - a) den Stand des nicht finanziellen Vermögens nach Vermögensarten...
 - b) den Stand des nicht finanziellen Vermögens nach voraussichtlicher Nutzungsdauer
 - c) die Summe der erhaltenen Garantien

- d) die Zugänge zum nicht finanziellen Vermögen nach Vermögensarten und voraussichtlicher Nutzungsdauer
 - e) die Abgänge aus dem nicht finanziellen Vermögen nach Vermögensarten und Art des Abgangs
2. ... [wie § 5 a Ziffer 2]
 3. ... wie § 5 a Ziffer 3]
 4. ... [wie § 5a Ziffer 5]

§ 8 b Konsolidierte Statistik [neu]

Für die Statistiken nach den § 3ff. werden konsolidierte Darstellungen angeordnet, die

1. Gemeinden und Gemeindeverbände konsolidiert mit den ihnen zuzuordnenden weiteren Erhebungseinheiten (§ 2, Absatz 1, Ziffern 4 und 10, i. V. m. Absatz 3) darstellen,
2. die Länder konsolidiert mit den ihnen zuzuordnenden weiteren Erhebungseinheiten (§ 2, Absatz 1, Ziffern 7 und 10, i. V. m. Absatz 3) darstellen,
3. Länder und Gemeinden konsolidiert darstellen.
4. den Bund konsolidiert mit den ihm zuzuordnenden weiteren Erhebungseinheiten (§ 2, Absatz 1, Ziffern 5, 7,8 und 10, i. V. m. Absatz 3) darstellen.

§ 11 b Auskunftsfrist [neu]

Die Übermittlung der für die mit § 1 angeordneten Statistiken erforderlichen Auskünfte, soweit monatlich oder vierteljährlich zu berichten ist, hat spätestens im auf den Berichtszeitraum folgenden Monat zu erfolgen, die Übermittlung der Daten des Jahresauslaufs spätestens mit Ablauf des xxx. Monats des Folgejahres.

Soweit eine jährliche Berichterstattung vorgesehen ist, sind die Auskünfte spätestens mit Ablauf des ersten Quartals des Folgejahres zu übermitteln.

§ 15 Veröffentlichung [neu]

Die Statistiken nach § 1 sind regelmäßig zu veröffentlichen. Sie dürfen auf der Ebene der Erhebungseinheit veröffentlicht werden, soweit nicht Erhebungseinheiten nach § 2 Abs. 1 Nr. 7 betroffen sind.

Eine Veröffentlichung der Statistiken nach den §§ 3 b, 5 b, 8 b ist spätestens ein Jahr vor Inkrafttreten eines Systems der Schuldenbegrenzung nach § X Haushaltsstabilitätsgesetz vorzunehmen.

Begründung:

A. Allgemeiner Teil

Das Finanz- und Personalstatistikgesetz beschreibt das Berichtswesen für die öffentlichen Haushalte. Die Abgrenzung der Schalen Kernhaushalt, Staatssektor und öffentlicher Sektor erfolgt im Gesetz (§ 2) zwar unübersichtlich, aber abgestimmt auf das europäische System der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und mit der äußeren Schale¹ umfassend. Dem entspricht allerdings nicht der Umfang der Aufbereitung statistischer Daten. Es bestehen beachtliche Lücken:

Bislang fehlt eine Statistik des öffentlichen nicht finanziellen Vermögens: Sachvermögen (vgl. nun § 5 b neu).

Es fehlen plausible Schätzungen der Entwicklung der kommunalen Haushaltsplanungen (vgl. hierzu § 3 b neu).

Es gibt bislang keine Konsolidierung von Gebietskörperschaften mit ihren nachgeordneten, ausgegliederten Einheiten: (vgl. dazu § 8 b neu).

Es fehlt an Vorkehrungen, die eine zügige statistische Berichterstattung ermöglichen (hierzu § 11 b neu).

Es fehlt eine Veröffentlichungspflicht bzw. eine Anordnung der erstmaligen Veröffentlichung neuer Statistik (hierzu § 15 neu).

B. Besonderer Teil

§ 3 a

Bund und Länder erarbeiten auf Arbeitsebene derzeit eine beschleunigte und angepasste monatlich zu erstellende Statistik (monatliche Schnellmeldung, SKF-1 (Untersuchungen der ZdL)). Die veränderte Statistik erfordert Änderungen des FPStatG, die hier im Zusammenhang umgesetzt werden könnten.

§ 3 b

Die Statistik kommunaler Haushalts- und Finanzplanung konnte in der Vergangenheit regelmäßig nur verspätet erstellt werden, die mit ihr verbundenen Informationen über kommunale Soll-Daten waren veraltet und unvollständig. Zuletzt wurde im Jahr 2006 die Statistik der Haushaltsansätze der Kommunen eingestellt.

Für die Länder ergeben sich im Zusammenhang mit der Neuordnung der Finanzwirtschaft von Bund und Ländern veränderte Rahmenbedingungen: Vor dem Hintergrund der finanzwirtschaftlichen Verflechtung von Ländern und Kommunen, gewinnt eine konsolidierte Berichterstattung über die Entwicklung der Soll-Ansätze von Ländern und Kommunen für eine Beschränkung struktureller Verschuldung erhebliche Bedeutung.

Angesichts kommunaler Planungspraxis und des technischen Aufwands einer Vollerhebung der kommunalen Haushaltsansätze wird vorgeschlagen, anstelle einer Vollerhebung eine summarische Schätzung der kommunalen Sollplanungen durch die statistischen Ämter auf der Grundlage des kommunalen Ist der letzten drei Jahre für den Zeitraum der jeweiligen mittelfristigen Finanzplanung vorzusehen.

¹ Die äußere Schale umfasst alle Ausgliederungen auf allen Ebenen. Dazu rechnen alle Mehrheitsbeteiligungen, auch wenn das Unternehmen nie Bestandteil der Verwaltung war.

§ 5 b

Im Rahmen der Finanz- und Personalstatistik wird bislang nur ein Teil des finanziellen Vermögens der öffentlichen Haushalte erfasst. Die nicht finanziellen Vermögensbestandteile (Grund und Boden, Immobilien, technische Bauwerke, Maschinen, etc) werden hingegen nicht erfasst.

Insoweit ergibt sich ein unzureichendes Bild der wirtschaftlichen Lage der Gebietskörperschaften, das insbesondere vor dem Hintergrund einer stärker auf Substanzerhalt ausgerichteten Finanzpolitik keine hinreichende Informationsgrundlage darstellt.

Mit der Erfassung des nicht finanziellen Vermögens wird die bestehende Lücke geschlossen und eine systematisch geschlossene Datengrundlage geschaffen.

§ 8 b

Grundsätzlich ist das Schalenkonzept, das in der Finanzstatistik verankert ist, ausreichend, um die finanzwirtschaftliche Reichweite von Ländern, Gemeinden und nachgeordneten Einheiten abzudecken. Bereits heute besteht die Verpflichtung für alle Auskunftspflichtigen, die für eine konsolidierte Darstellung erforderlichen Daten an die statistischen Ämter liefern.

Gegenwärtig findet für einen Teil der Daten keine Aufbereitung statt. Die Statistischen Ämter haben erst damit begonnen, die systematische Verarbeitung als Voraussetzung einer konsolidierten Darstellung von Ländern bzw. Kommunen und nachgeordneten Ausgliederungen vorzunehmen.

Eine konsolidierte Aufbereitung, die mit erheblichem technischem Aufwand verbunden ist, erfolgt bislang nicht. Sie wird im Rahmen eines Frühwarnsystems und eines Systems der Schuldenbegrenzung jedoch erforderlich werden.

§ 11 b

Die Statistik der Soll-Ansätze in den Haushalts- und Finanzplanungen der Länder ist in der Vergangenheit nachrangig behandelt worden. Die Daten waren regelmäßig bei Veröffentlichung bereits veraltet und nicht nutzbar.

Auch die Länder werden ihre Sollberichterstattung zukünftig aktuell halten müssen, insbesondere soweit Daten in ein Frühwarnsystem Eingang finden.

Die Statistik der Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben bedarf außerdem gradueller Veränderungen der Handhabung. Die dazu erforderlichen Prozesse sind initiiert.

Auf Arbeitsebene sind der BMF, die ZdL für die Länder und das Statistische Bundesamt im Begriff, die Erhebung der Daten neu zu ordnen und insbesondere die Bereitstellung von Ergebnissen zu beschleunigen.

Die Haushaltsrechnungsstatistik basiert auf den Daten der Kassenstatistik. Beide unterscheiden sich jedoch u.a. dadurch, dass in einer mehrmonatigen Periode zu Beginn des Folgejahres noch Buchungen für das vergangene Jahr getätigt werden. Diese gehören kassenstatistisch zum Folgejahr, haushaltsrechnungsstatistisch aber dem vergangenen Jahr. Die schnelle Verfügbarkeit der Haushaltsrechnungsstatistik hängt daher von der Kürze dieser "Auslaufperiode" ab.

§ 15

Die Veröffentlichung der Statistiken zu einem bestimmten Termin verpflichtet zur zügigen Umsetzung.

ENTWURF