

Finanzministerkonferenz
- Der Vorsitzende -

Hausanschrift:
Leipziger Str. 3-4
10117 Berlin

Briefanschrift: c/o Bundesrat 11055 Berlin

Telefon 0 18 88 – 91 00 -510,-511
-512,-520
Telefax 0 18 88 – 91 00 -528
E-Mail 520.geiseler@bundesrat.de

An die
Vorsitzenden der Kommission
von Bundestag und Bundesrat zur
Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen
Herrn Dr. Peter Struck MdB
Herrn Ministerpräsidenten Günther H. Oettinger
c/o Deutscher Bundestag
11011 Berlin

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

Arbeitsunterlage
028

Nachrichtlich:

An den
Bundesminister der Finanzen
Herrn Peer Steinbrück
11016 Berlin

31. Januar 2008

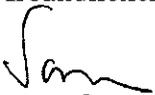
Abfrage zur Entwicklung der öffentlichen Verschuldung

Sehr geehrte Herren Vorsitzende,

die Finanzministerinnen und Finanzminister der Länder haben zu der vorbezeichneten Angelegenheit den in der Anlage 1 wiedergegebenen Beschluss gefasst, den ich Ihnen zur Kenntnisnahme übersende.

Der Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe ist als Anlage 2 beigefügt.

Mit freundlichen Grüßen


Dr. Thilo Sarrazin

2 Anlagen

Finanzministerkonferenz
am 31. Januar 2008
in Berlin

Nur für den Dienstgebrauch!

*Die Weiterleitung an Dritte
ist nicht gestattet.*

Punkt 5 TO:

Abfrage zur Entwicklung der öffentlichen Verschuldung

B e r a t u n g s e r g e b n i s

1. Die Finanzministerinnen und Finanzminister der Länder stellen fest, dass über die Vorlage der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Einvernehmen mit dem Bundesminister der Finanzen besteht.
2. Sie beschließen, die Vorlage den Vorsitzenden der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zuzuleiten.

(16 : 0)

Abfrage zur Entwicklung der Verschuldung – ergänzende Anregungen aus dem Kreis der Mitglieder der Kommission

1. Arbeitsauftrag

Mit Schreiben vom 07.12.2007 haben sich die Vorsitzenden der Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen an den Bundesfinanzminister sowie den Vorsitzenden der Finanzministerkonferenz gewandt und darum gebeten, in möglichst zwischen Bund und Ländern abgestimmter Form die im Schreiben genannten Indikatoren

- auf ihre grundsätzliche Eignung als Anknüpfungspunkt für ein Frühwarnsystem oder ein System der Schuldenbegrenzung sowie
- auf ihre Vergleichbarkeit und Validität

hin zu überprüfen. Zudem können – nach Absprache mit den Kommissionsvorsitzenden – weitere Indikatoren genannt werden. Dabei sollen auch die Vor- und Nachteile der einzelnen Indikatoren im Rahmen eines Frühwarnsystems oder einer Schuldenbegrenzung sowie die heranzuziehenden Datengrundlagen benannt werden.

Die Kommission bittet, bereits vorliegende Erkenntnisse, z. B. des Statistischen Bundesamtes, der Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister (ZDL), des Finanzplanungsrates und einer mit der Fragestellung bereits befassten Arbeitsgruppe der Finanzministerien von Bund und Ländern in die Prüfung einzubeziehen.

2. Methodische Vorbemerkungen

Bevor im Folgenden unter Gliederungspunkt 3. die Vor- und Nachteile verschiedener Bezugsgrößen (Einwohner, Bruttoinlandsprodukt, Einnahmen, Ausgaben) bei der Ermittlung von Quoten und unter Gliederungspunkt 4. die Vor- und Nachteile der im Schreiben der Kommissionsvorsitzenden genannten Indikatoren dargestellt werden, werden nachstehend einige grundsätzliche methodische Überlegungen vorangestellt, die bei der Bildung von Indikatoren zu berücksichtigen sind.

Grundsätzliche Überlegungen

Ein Vergleich von Indikatorwerten über die verschiedenen staatlichen Ebenen hinweg ist aufgrund der unterschiedlichen Haushaltsstrukturen schwierig.

Die aus dem Kreis der Kommissionsmitglieder genannten Indikatoren betrachten jeweils hoch aggregierte Daten (z. B. Finanzierungssaldo). Dabei handelt es sich einerseits um absolute Größen, andererseits um bestimmte Verhältniszahlen. Für die Bildung von Verhältniszahlen spricht, dass nur damit öffentliche Haushalte verschiedener Größe und Struktur hinsichtlich ihrer Haushaltslage vergleichbar gemacht werden können.

Zielsetzung von Indikatoren ist es vor allem, Transparenz im Hinblick auf die Haushaltslage herzustellen. Es ist daher erforderlich geeignete Indikatoren zu finden, die jeweils spezifische Informationen über die Entwicklung, die Struktur, die aktuelle Situation sowie die Perspektiven eines Haushalts liefern. Dabei kann die Komplexität der zu analysierenden Situation kaum durch eine einzelne Kennzahl, die jeweils mit Vor- und Nachteilen behaftet ist, erfasst werden. Vielmehr bedarf es eines Systems verschiedener Kennzahlen, damit ein möglichst objektives Bild gezeichnet werden kann. Zudem ist

die Wahl der Indikatoren abhängig von ihrem Verwendungszweck. Während im Rahmen eines Systems zur Schuldenbegrenzung unter Umständen ein Verschuldungsindikator ausreicht, sollte ein Frühwarnsystem weitere Indikatoren umfassen. Bei der Ermittlung der Indikatoren sollten dabei die folgenden Grundsätze gelten:

1. Die Anforderungen, die hinsichtlich Aussagekraft und Konsistenz an die auszuwählenden Indikatoren zu stellen sind, sind umso höher, je weitreichender die Konsequenzen sind, die aus einer Beurteilung der Haushaltsituation gezogen werden.
2. Die Indikatoren müssen normierbar und dürfen nicht anfällig für „Gestaltungen“ sein.
3. Die Indikatoren müssen im Rahmen eines verbindlichen, nachvollziehbaren Verfahrens ermittelt werden.

Zentrale Voraussetzung belastbarer Indikatoren für eine Beurteilung der Haushaltslage von Bund und Ländern sind dabei vergleichbare Datengrundlagen. Die Vergleichbarkeit der Haushaltsdaten ist auf Grund einheitlicher Vorschriften für die Haushaltssystematik und der entsprechenden statistischen Datenzulieferungen normativ vorgegeben. Allerdings sind in der Praxis – vor allem bei Detailbetrachtungen – Verzerrungen zu beobachten. Aus diesem Grund gibt es auf verschiedenen Ebenen Projekte und Ansätze, die methodischen Beeinträchtigungen zu verringern. Untersuchungen der ZDL haben gezeigt, dass Vergleichbarkeitsprobleme grundsätzlich umso größer werden, je detaillierter die einzelnen Ausgaben- oder Einnahmenbereiche dargestellt werden. Vor diesem Hintergrund erscheint es – wie im Auftrag der Kommissionsvorsitzenden vorgezeichnet – sachgerecht, auf möglichst hoch aggregierte Daten zurückzugreifen.

Soweit an Indikatoren im Rahmen eines Frühwarnsystems weit reichende Konsequenzen geknüpft werden sollen, wird von einigen Ländern die Auffassung vertreten, dass auch die für die jeweilige Haushaltslage maßgeblichen Ursachen beleuchtet werden müssen. Hierfür wäre auch auf geringer aggregierte Daten zurückzugreifen.

Bei einem in die Zukunft gerichteten Indikatorenvergleich (z. B. den mittelfristigen Finanzplanungszeitraum) bestehen selbst bei einer Verwendung von hoch aggregierten Daten Probleme. Plandaten haben eine andere Qualität als Istdaten, da sie die politische Beschlusslage widerspiegeln, deren Realisierung von einer Vielzahl von Faktoren (z. B. der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) abhängt. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Vergleichbarkeit von Plandaten aufgrund der unterschiedlichen Planungsstände nur eingeschränkt gegeben ist. Trotz ihrer begrenzten Belastbarkeit sollte die Verwendung von in die Zukunft gerichteten Indikatoren Bestandteil einer Bewertung der Finanzlage einer Gebietskörperschaft sein.

Einzubeziehende Bereiche

Um ein umfassendes Bild von der Finanzlage einer Gebietskörperschaft zu erhalten, ist es daneben oftmals nicht ausreichend, ausschließlich den „Kernhaushalt“ einer Gebietskörperschaft zu betrachten. Vielmehr müssen bei der Ermittlung der Indikatoren auch solche finanziellen Verflechtungen berücksichtigt werden, die z. B. in einem Flächenland zwischen Land und Kommunen oder zwischen Kernhaushalt und aus dem Haushalt ausgegliederten Bereichen bestehen.

Einbeziehung von Kommunen

Für eine umfassende Beurteilung der Finanzsituation eines Landes wie auch für Vergleichszwecke ist es erforderlich, dass auch die Finanzlage der kommunalen Ebene in die Betrachtung mit einbezogen wird, da z. B. die Situation in einem Land, dessen Kommunen günstige finanzwirtschaftliche Eckdaten aufweisen, anders zu beurteilen ist, als in einem vergleichbaren Land, dessen Kommunen Defizite aufweisen. Eine solche konsolidierte Betrachtung stellt zudem die Erfassung auch solcher Finanzierungslasten sicher, die zwischen kommunaler Ebene und Landesebene verschoben werden können.

Ohne eine entsprechende Berücksichtigung der kommunalen Ebene sind aussagefähige Vergleiche zwischen den Flächenländern nur (sehr) eingeschränkt möglich, da sich sowohl der Kommunalisierungsgrad bei der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung als auch die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs zwischen den Ländern unterscheidet. Zwischen Flächenländern und Stadtstaaten sind Vergleiche ohne eine Erfassung der kommunalen Ebene in weiten Teilen überhaupt nicht sinnvoll.

Bei der Erhebung bzw. der Einbeziehung der kommunalen Daten bestehen allerdings einige Probleme im Hinblick auf die Verfügbarkeit wie auch die Qualität der Daten (insbesondere aufgrund der Umstellung des kameralen Rechnungswesens der Kommunen auf doppelte Buchführung). Zudem ist für eine vergleichende Darstellung zwischen den Ländern eine Bereinigung um die Zahlungsströme zwischen Land und Kommunen notwendig.

Für Zwecke der Haushaltsplanung und -steuerung, z. B. im Rahmen einer Schuldenaufnahmebegrenzung, ist es jedoch wiederum durchaus sinnvoll, sich auf die Finanzentwicklung des Haushalts zu beschränken, der auch parlamentarisch beraten wird und für den die unmittelbare finanzpolitische Verantwortung besteht. Die parallele Berücksichtigung erwarteter Finanzierungssalden z. B. der Gemeindehaushalte bei der Aufstellung des Landesbudgets ist nicht leistbar. Die Nichtberücksichtigung der Kommunen eröffnet aber ein gewisses Gestaltungspotenzial.

Einbeziehung der Sondervermögen und Berücksichtigung der Sozialversicherungen

Zwischen dem Bund, seinen Sondervermögen und den Sozialversicherungen bestehen vielfältige Finanzbeziehungen, die die Haushaltslage des Bundes beeinflussen können. Für die Beurteilung der Defizitentwicklung des Bundes kann es deshalb gegebenenfalls sinnvoll sein, auch die Finanzierungssalden einzelner Sozialversicherungszweige und von Sondervermögen mit zu berücksichtigen.

Einbeziehung von „Ausgliederungen“ wegen unterschiedlicher Organisationsstrukturen der Aufgabenerledigung in verschiedenen Gebietskörperschaften

Zur sachgerechten Beurteilung der Haushaltslage einer Gebietskörperschaft sind daneben auch der Umfang und die Qualität der sog. Ausgliederungen zu beachten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die Ausgliederungen in unterschiedlichem Maße auf die verschiedenen Indikatoren auswirken. Salden sind hierbei weniger von Verzerrungen betroffen als tiefer gegliederte Ausgabenbetrachtungen. Bezüglich der Vergleichbarkeit von Indikatorwerten spielen die folgenden Aspekte eine Rolle:

- *„Bilanzverkürzung“*

Durch eine Ausgliederung einer Aufgabe reduzieren sich die im sog. Kernhaushalt auszuweisenden Ausgaben auf den sog. Zuschussbedarf, der sich aus der Differenz der bisherigen Ausgaben und den im ausgegliederten Bereich direkt vereinnahmten Einnahmen ergibt. Die mit einer solchen Ausgliederung verbundene „Bilanzverkürzung“ führt in der Regel dauerhaft zu Mindereinnahmen und Minderausgaben im Kernhaushalt. Damit beeinträchtigen Ausgliederungen – vor allem im Zeitablauf – den Aussagewert von Verhältniszahlen sowie Einnahme- und Ausgabesteigerungsraten bei allen Gebietskörperschaften.

- *Verzerrung der Ausgabenstruktur*

Die Ausgliederungen führen zu einer dauerhaften und im Vergleich der Gebietskörperschaften sehr unterschiedlichen Verzerrung der Ausgabearten. Bei einer Ausgliederung entfallen aus dem Kernhaushalt typischerweise vor allem Personalausgaben und Investitionsausgaben. An deren Stelle treten Zuweisungen oder auch Mieten und Pachten. Die Vergleichbarkeit von Personalausgabenquoten und Investitionsquoten kann davon in erheblichem Maße betroffen sein.

- *ausgelagerte Kreditaufnahme*

Eine Vielzahl von ausgegliederten Bereichen vor allem auf kommunaler Ebene darf eigenständig Kredite aufnehmen. Dies reduziert den Zuschussbedarf aus den Kernhaushalten und damit deren Kreditaufnahme. Infolgedessen liegen die Kreditmarktschulden der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen auf kommunaler Ebene zum Teil deutlich über den Kreditmarktschulden der Kommunen selbst. Dies ist allerdings nur von Bedeutung, falls diese Bereiche weiterhin dem Staatssektor zuzuordnen sind.

Die statistischen Ämter erarbeiten derzeit ein Konzept zur Überwindung der durch unterschiedliche Ausgliederungsintensität verursachten Vergleichbarkeitsprobleme (sog. Schalenkonzept der statistischen Ämter). Die Arbeiten hierzu haben allerdings erst begonnen.

Ähnlich wie die Ausgliederung ganzer Aufgabenbereiche ist daneben die Nettostellung einzelner Ausgaben bei Bund und Ländern zu beurteilen. Soweit erhebliche Ausgaben nicht offen ausgewiesen bzw. einnahmenmindernd gebucht werden, ist die Aussagefähigkeit von einnahmenbezogenen Indikatoren wie der Zins-Steuer-Quote eingeschränkt.

Zeitreihenbetrachtung, Aktualität und Verfügbarkeit der Daten

Es ist sinnvoll, dass die Indikatoren die Beobachtung und Beurteilung der Haushaltsentwicklung auch im Zeitablauf ermöglichen. Auf diese Weise werden die Einflüsse von Sonder- und Einmaleffekten auf die Veränderung der Indikatoren reduziert sowie trendmäßige Entwicklungslinien sichtbar. Über einen bestimmten Zeitraum (z. B. Ist-Zahlen der letzten 5 Jahre) kann

- die Veränderung des Finanzstatus einer Gebietskörperschaft und
- die Veränderung des Finanzstatus im Vergleich zu anderen Gebietskörperschaften

beurteilt werden. Nur so kann nachvollzogen werden, welche Entwicklung einzelner Indikatoren zur aktuellen Haushaltssituation geführt hat. Liegt der Fokus dagegen lediglich auf einzelnen Jahresergebnissen, sind Fehlinterpretationen nicht auszuschließen.

Obleich die Betrachtung längerer Zeitreihen von elementarer Bedeutung für die Beurteilung der Haushaltslage einer Gebietskörperschaft ist, gibt es auch im Hinblick auf die Erstellung der Zeitreihen methodische Probleme und Verfügbarkeitsmängel:

Die umfassenden Jahresrechnungsergebnisse der Rechnungsstatistik liegen etwa erst zwei Jahre nach Ablauf der zu betrachtenden Zeiträume vor. Bemühungen zur Beschleunigung der Verfahren treffen insbesondere für die Kommunalebene (u. a. auf Grund der Umstellung auf das doppelte Rechnungswesen) auf große Schwierigkeiten. Aktuelle Daten können daher nur aus der Kassenstatistik gewonnen werden. Allerdings weichen die Berichtskreise von Jahresrechnungsstatistik und Kassenstatistik voneinander ab. Die Rechnungsstatistik ist breiter angelegt und bezieht zusätzliche Erhebungseinheiten ein, die in der Kassenstatistik nicht enthalten sind. Daher weisen Zeitreihen für Länder und Kommunen, die aus Daten der Rechnungs- und Kassenstatistik gebildet werden, immer einen Bruch auf, der aber – mit zeitlicher Verzögerung – bei Berücksichtigung der Auslaufperiode reduziert werden kann. Soweit eher höher aggregierte Daten wie „Finanzierungssaldo“, „Zinsen“ etc. betrachtet werden sollen, ist der Nachteil der geringeren „Tiefe“ der Kassenstatistik daher hinnehmbar. Die aus der Kassenstatistik ohne Auslaufperiode abgeleitete Nettokreditaufnahme ist jedoch für Quer- und Zeitreihenvergleiche auf Grund der fehlenden Berücksichtigung der nach Ende des Jahres noch anfallenden Buchungen ungeeignet.

Sollte auch eine Beurteilung der zu erwartenden Haushaltsentwicklung erfolgen, ist – unter Berücksichtigung der o.g. grundsätzlichen Bedenken – die Ergänzung der Zeitreihe um zukunftsbezogene Zahlen bzw. Sollzahlen (Haushaltsplan/Finanzplanung) zu prüfen. Hier gibt es allerdings – zumindest derzeit – Verfügbarkeitsprobleme:

- Für die Länderebene sind keine zusammenfassenden statistischen Datenquellen veröffentlicht; hier müsste auf die jeweiligen Haushalts- und Finanzpläne zurückgegriffen werden.
- Sollzahlen sind für die kommunale Ebene nicht vorhanden (die früher erhobenen Statistiken der Kommunen – Haushaltsansatzstatistik und Finanzplanungsstatistik – haben keine aussagefähigen Ergebnisse geliefert und sind deshalb abgeschafft worden),
- das Problem der „Ausgliederungen“ tritt bei den Soll-Zahlen verschärft auf.

Das Problem der Soll-Zahlen könnte pragmatisch gehandhabt werden, indem nur die vorhandenen zukunftsbezogenen bzw. Soll-Zahlen in die Beurteilung der Haushaltslage einfließen (bedeutet u. a. hier Verzicht auf Kommunalebene).

Einfluss der Konjunktur sowie Einmaleffekte

Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass eine umfassende Beurteilung der Lage einzelner Haushalte es notwendig macht, durch eine entsprechende Bereinigung von

- konjunkturellen Effekten sowie vor allem von
- Einmalmaßnahmen

die strukturelle Lage des jeweiligen Haushalts herauszuarbeiten.

Insbesondere große Vermögensoperationen verzerren die Finanzierungssalden der öffentlichen Haushalte regelmäßig. Daneben können auch andere Sondereffekte, wie z. B. die Flutopferhilfe, den tatsächlichen Finanzstatus einer Gebietskörperschaft beeinflussen.

Zudem sollte bei der Analyse einer aktuellen Haushaltssituation auch die konjunkturelle Lage angemessen berücksichtigt werden. So wird die Beurteilung der Haushaltslage auch davon abhängen, ob

z. B. ein „Null-Defizit“ in einer sehr günstigen konjunkturellen Situation oder nach mehreren Jahren der Stagnation realisiert wurde.

3. Bezugsgrößen für Vergleiche

Vergleiche von Indikatoren bedürfen stets geeigneter Bezugsgrößen. Die in dem Schreiben der Kommissionsvorsitzenden genannten Bezugsgrößen – Einwohner, Bruttoinlandsprodukt, Steuereinnahmen (vor und nach Finanzausgleich) und Ausgaben – weisen verschiedene Vor- und Nachteile auf, die in der nachfolgenden Tabelle zusammengestellt und bei der Bewertung der einzelnen Indikatoren (vgl. Gliederungspunkt 4.) zu berücksichtigen sind.

	Einwohner	Bruttoinlandsprodukt*	Steuereinnahmen (vor und nach Finanzausgleich)	Bereinigte Ausgaben (Hinweis: zusätzliche Bereinigung um Zahlungen im Länderfinanzausgleich erforderlich)
Vorteile	<ul style="list-style-type: none"> - geringe Manipulierbarkeit - Handlungsbedarf auf Grund der demografischen Entwicklung wird bei langfristigen Vergleichen deutlich - wegen der Einwohnerorientierung des Finanzausgleichssystems sachlich gerechtfertigt 	<ul style="list-style-type: none"> - Indikator für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit - Maßstab auf EU-Ebene (z. B. Maastricht-Defizitkriterium) 	<ul style="list-style-type: none"> - Bildet die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Gebietskörperschaft ab (nach Finanzausgleich) - Maßstab im Finanzausgleichssystem 	<ul style="list-style-type: none"> - Stellt Relation zum Haushalt her
Nachteile	<ul style="list-style-type: none"> - aussagefähige Vergleiche nur innerhalb einer Ebene sinnvoll möglich, nicht Bund mit Ländern oder Länder mit Kommunen 	<ul style="list-style-type: none"> - regelmäßige Revision des BIP, höhere Schwankungsbreite auf regionaler Ebene - Länder-BIP ist nicht maßgeblich für die finanzielle Ausstattung eines Landes - für Vergleiche zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den Ländern nur sehr bedingt geeignet 	<ul style="list-style-type: none"> - Einnahmenbasis nur zum Teil abgebildet - Problem der Behandlung von Nettostellungen 	<ul style="list-style-type: none"> - Verzerrung zwischen den Ländern durch unterschiedlich hohen Drittmittelanteil - Verzerrung durch Ausgliederungen

***Hinweis:**

Das Land Bremen teilt nicht die kritische Einschätzung hinsichtlich der Eignung des Bruttoinlandsprodukts als Bezugsgröße für die Ermittlung von Indikatoren.

4. Die Indikatoren im Einzelnen

Nachfolgend werden die Vor- und Nachteile der von den Kommissionsmitgliedern genannten Indikatoren aufgeführt und jeweils die Datengrundlagen benannt.

4.1 Finanzierungssaldo

Der Finanzierungssaldo stellt die Differenz zwischen den (bereinigten) Einnahmen und Ausgaben einer Ebene dar.

In Abhängigkeit vom Zeitpunkt, an dem der Indikator vorliegen soll, kommen als Datengrundlagen die Ergebnisse der Haushaltsrechnung, der Kassenstatistik oder der Rechnungsstatistik in Frage.

a) absolut und je Einwohner

Vorteile:

- Indikator für die aktuelle Finanzsituation
- liegt zeitnah vor
- relativ weniger gestaltbar als z. B. Kreditaufnahme
- relativ geringer Einfluss von Ausgliederungen (Ausnahme: die ausgegliederten Einrichtungen verfügen über eigene Kreditfinanzierungsmöglichkeiten)

Nachteil:

- Verzerrungen durch Einmaleffekte möglich

b) im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt

Vorteile:

- Indikator für die aktuelle Finanzsituation
- Bezug zum BIP wird auch beim EU-Defizitkriterium verwendet
- liegt zeitnah vor
- relativ weniger gestaltbar als z. B. Kreditaufnahme
- relativ geringer Einfluss von Ausgliederungen (Ausnahme: die ausgegliederten Einrichtungen verfügen über eigene Kreditfinanzierungsmöglichkeiten)
- berücksichtigt wirtschaftliche Leistungsfähigkeit

Nachteile:

- Verzerrungen durch Einmaleffekte möglich
- regelmäßige Revision des BIP, höhere Schwankungsbreite auf regionaler Ebene
- Länder-BIP spiegelt nicht die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes und seiner Kommunen wider, mithin sind nur sehr bedingt Rückschlüsse auf die aktuelle Finanzsituation der Länder zu ziehen

Es könnte in Betracht gezogen werden, auf den Finanzierungssaldo in VGR-naher Abgrenzung abzustellen, weil hierdurch eine Bereinigung um finanzielle Transaktionen (z. B. Veräußerung von Beteiligungen) erfolgt und dies dem Verfahren auf EU-Ebene nahekommt.

4.2 Nettoneuverschuldung (Soll und Ist)

Die Nettoneuverschuldung stellt die Differenz zwischen den in einem Jahr neu aufgenommenen Krediten und den im gleichen Zeitraum getilgten Krediten dar. Meistens wird dabei auf die Kreditaufnahme am Kreditmarkt abgestellt. Kreditaufnahme und Tilgung im öffentlichen Bereich bleiben demgegenüber in der Regel unberücksichtigt.

In Abhängigkeit vom Zeitpunkt, an dem der Indikator vorliegen soll, kommen als Datengrundlagen die Ergebnisse der Haushaltsrechnung, der Kassenstatistik (unter Berücksichtigung der Auslaufperiode) oder der Rechnungsstatistik in Frage.

Vorteile:

- Indikator für die aktuelle Finanzsituation
- gibt einen Hinweis auf künftige zusätzliche Zinslasten

Nachteile:

- liegt nicht für alle Gebietskörperschaften zeitnah vor
- ist gestaltungsanfällig
- Beeinflussung durch Rücklagenbewegungen oder Fehlbeträge/Überschüsse aus Vorjahren möglich

Im Vergleich zum Finanzierungssaldo ist die Nettokreditaufnahme später verfügbar und stärker gestaltbar. In den Haushaltsberatungen steht dagegen die Nettokreditaufnahme stärker im Fokus.

4.3 Schuldenstand

Zur Verwendung des Indikators Schuldenstand ist es notwendig, den Schuldenbegriff genau zu definieren. Die üblicherweise verwendete Abgrenzung beschränkt sich auf die Schulden am Kreditmarkt. Daneben ist zu entscheiden, ob auch die (relativ geringe) Verschuldung bei anderen öffentlichen Haushalten einbezogen werden soll. Neben den fundierten, langfristigen Schulden haben insbesondere im kommunalen Bereich Kassenkredite in den vergangenen Jahren eine quantitativ bedeutsame Größenordnung erreicht.

Datengrundlage ist die Schuldenstandsstatistik.

a) absolut und je Einwohner

Vorteile:

- Indikator für die Finanzsituation

- Entwicklung des Schuldenstandes je Einwohner gibt einen Hinweis auf die Veränderung des finanzpolitischen Handlungsspielraums
- relativ zeitnah verfügbar

Nachteile:

- ggf. Verzerrung durch Kassenkredite und Schulden von Ausgliederungen oder Sondervermögen

b) im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt

Vorteile:

- Maßstab auf EU- Ebene
- Hinweise auf die aktuelle Finanzsituation
- Entwicklung der Schuldenquote gibt einen Hinweis auf die Veränderung des finanzpolitischen Handlungsspielraums

Nachteile:

- regelmäßige Revision des BIP, höhere Schwankungsbreite auf regionaler Ebene
- Länder-BIP nicht maßgeblich für die finanzielle Ausstattung eines Landes, mithin sind nur sehr bedingt Rückschlüsse auf die aktuelle Finanzsituation der Länder zu ziehen
- ggf. Verzerrung durch Kassenkredite und Schulden in Ausgliederungen oder Sondervermögen

4.4 Zins-Steuer-Quote

Die Zins-Steuer-Quote stellt die Zinsausgaben in das Verhältnis zu den Steuereinnahmen.

In Abhängigkeit vom Zeitpunkt, an dem der Indikator vorliegen soll, kommen als Datengrundlagen die Ergebnisse der Haushaltsrechnung, der Kassenstatistik oder der Rechnungsstatistik in Frage.

a) vor bundesstaatlichem Finanzausgleich

Hier werden die „originären“ Steuereinnahmen verwandt, d.h. die Einnahmen und Ausgaben im Länderfinanzausgleich sowie für Bundesergänzungszuweisungen aller Art, auch Bundesergänzungszuweisungen für den Aufbau Ost bleiben unberücksichtigt.

Vorteile:

- einfach zu ermitteln
- wenig manipulationsanfällig

Nachteile:

- eingeschränkte Vergleichbarkeit
- die steuerinduzierten Einnahmen der finanzschwachen Länder werden nicht vollständig berücksichtigt, die Steuereinnahmen der finanzstarken Länder werden überzeichnet

b) nach bundesstaatlichem Finanzausgleich

Hier werden die von den „originären“ Steuereinnahmen geleisteten Zahlungen im Länderfinanzausgleich abgezogen bzw. die empfangenen Leistungen aus dem Länderfinanzausgleich sowie den Bundesergänzungszuweisungen hinzugerechnet. Es ist zu entscheiden, welche Bundesergänzungszuweisungen einzubeziehen sind. Das Bundesverfassungsgericht hat in der Begründung zum Berlin-Urteil auch die finanzkraftunabhängigen Bundesergänzungszuweisungen einbezogen. Die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (Aufbau Ost) hätten im Falle ihrer Einbeziehung wegen ihrer degressiven Gestaltung Auswirkungen auf die Quote der betroffenen Ländergruppe.

Vorteile:

- vom Bundesverfassungsgericht verwendet
- einfach zu ermitteln
- bildet die Einengung des finanzpolitischen Handlungsspielraums ab
- wenig manipulationsanfällig
- Steuer-Einnahmenbasis vollständig erfasst

Nachteil:

- Abrechnungs- und Zahlungsmodalitäten des Finanzausgleichs führen zu zeitlichen Verschiebungen und können die jahresbezogenen Quoten beeinflussen

4.5 Kreditfinanzierungsquote (siehe hierzu auch 4.2.)

Die Kreditfinanzierungsquote stellt den Anteil der bereinigten Gesamtausgaben dar, der durch Kredite finanziert werden muss.

In Abhängigkeit vom Zeitpunkt, an dem der Indikator vorliegen soll, kommen als Datengrundlagen die Ergebnisse der Haushaltsrechnung, der Kassenstatistik (unter Berücksichtigung der Auslaufperiode) oder der Rechnungsstatistik in Frage.

Vorteile:

- vom Bundesverfassungsgericht verwendet
- Indikator für die aktuelle Finanzsituation
- gibt einen Hinweis auf künftige zusätzliche Zinslasten

Nachteile:

- liegt nicht für alle Gebietskörperschaften zeitnah vor
- ist gestaltungsanfällig
- Beeinflussung durch Rücklagenbewegungen oder Fehlbeträge/Überschüsse aus Vorjahren möglich
- begrenzte Aussagekraft

4.6 Primärsaldo

Zur Behandlung des Indikators Primärsaldo ist es erforderlich, diesen zu definieren. Er wird in der Regel als Differenz zwischen den bereinigten Einnahmen (mit/ohne Vermögenstransaktionen) und den bereinigten Ausgaben (ohne Kreditmarktinsen) verstanden.

In Abhängigkeit vom Zeitpunkt, an dem der Indikator vorliegen soll, kommen als Datengrundlagen die Ergebnisse der Haushaltsrechnung, der Kassenstatistik oder der Rechnungsstatistik in Frage.

a) absolut und je Einwohner

Vorteile:

- vom Bundesverfassungsgericht verwendet (nur in absoluter Höhe)
- Hinweise auf die aktuelle Finanzsituation
- Hinweise zur langfristigen Tragfähigkeit der Haushaltswirtschaft
- negative Primärsalden zeigen problematische Einengung der finanzpolitischen Handlungsmöglichkeiten

Nachteile:

- keine umfassende Darstellung der Haushaltssituation
- blendet die durch die Verschuldung entstandenen Zinslasten aus
- Ergebnis ist interpretationsbedürftig

b) im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt

Vorteile:

- Hinweise auf die aktuelle Finanzsituation
- Hinweise zur langfristigen Tragfähigkeit der Haushaltswirtschaft
- negative Primärsalden zeigen problematische Einengung der finanzpolitischen Handlungsmöglichkeiten
- bezieht die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit mit ein

Nachteile:

- keine umfassende Darstellung der Haushaltssituation
- blendet die durch die Verschuldung entstandenen Zinslasten aus
- Ergebnis ist interpretationsbedürftig
- regelmäßige Revision des BIP, höhere Schwankungsbreite auf regionaler Ebene
- Länder-BIP nicht maßgeblich für die finanzielle Ausstattung eines Landes, mithin sind nur sehr bedingt Rückschlüsse auf die aktuelle Finanzsituation der Länder zu ziehen

5. Anmerkungen zu den dargestellten Indikatoren

In Ergänzung zu den dargestellten Vor- und Nachteilen der einzelnen Indikatoren wird auf folgende Aspekte hingewiesen:

Für eine Schuldenregel und ein Frühwarnsystem erscheinen Indikatoren als problematisch, die in Bezug zum regionalen BIP gebildet werden. Hier ist zu beachten, dass das regionale BIP nicht im Zu-

sammenhang mit der Finanzausstattung der Länder steht und diesbezügliche Indikatoren die noch schwächere wirtschaftliche Situation in den neuen Ländern nicht ausreichend berücksichtigen.

Zur Verbesserung der prognostischen Fähigkeiten eines Frühwarnsystems ist es sinnvoll, derzeit absehbare künftige Belastungen in die Betrachtung einzubeziehen. Dies gilt z. B. für die demografische Entwicklung, die Zahl der Versorgungsempfänger und die degressive Ausgestaltung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für die neuen Länder.

Soll sich ein Frühwarnsystem nicht auf eine reine Warnfunktion beschränken, sondern auch ursachenbezogene Empfehlungen ermöglichen, reichen die hier zu beurteilenden Indikatoren nicht aus.

In Abhängigkeit von der Ausgestaltung einer Schuldenbegrenzungsregelung kann es erforderlich sein, weitere Daten heranzuziehen (z. B. zur Höhe der eigenfinanzierten Investitionstätigkeit oder zur konjunkturellen Situation).

Spiegelbildlich zu den Schulden sollten die Vermögen der öffentlichen Haushalte betrachtet werden. Ohne eine Berücksichtigung von Vermögenstransaktionen ist die Umgehung einer Schuldenbeschränkung nicht auszuschließen.

6. Fazit

Die im Schreiben der Kommissionsvorsitzenden vom 07.12.2007 genannten, aus dem Kreis der Kommissionsmitglieder vorgeschlagenen Indikatoren kommen unter Berücksichtigung der genannten Argumente grundsätzlich als geeignete Anknüpfungspunkte für ein Frühwarnsystem oder ein System der Schuldenbegrenzung in Frage. Allerdings lässt der Arbeitsauftrag offen, welche Ziele mit den Indikatoren erreicht werden sollen. Zudem stellt sich je nach Ausgestaltung der Systeme die Frage, ob zusätzliche Informationen benötigt werden; dazu gehört ggf. auch die Festlegung geeigneter Schwellenwerte. Eine abschließende Auswahl und Bewertung von Indikatoren ist davon abhängig, welche Anforderungen an ein Frühwarnsystem oder ein System der Schuldenbegrenzung gestellt werden und nur im Licht der konkreten Zielsetzung und Ausgestaltung der Systeme sinnvoll.

Ergänzender Hinweis:

Die vorstehenden Ausführungen beantworten die ergänzende Anfrage der Vorsitzenden der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen vom 07.12.2007 insoweit, als sich Bund und Länder auf eine gemeinsame Position zu den angesprochenen Sachverhalten verständigen konnten.

Darüber hinaus gibt es zum Thema „Indikatoren“ Auffassungen und Einschätzungen, die nur von einzelnen Ländern vertreten werden. Bei Gelegenheit der Beantwortung der Anfrage vom 17.09.2007 zur Entwicklung der öffentlichen Verschuldung werden deshalb einzelne Länder auch auf die im zweiten Schreiben der Kommissionsvorsitzenden angesprochenen Fragen erneut und vertieft eingehen.