

Vorwort

Das 1. Symposium „Nachhaltige öffentliche Finanzwirtschaft“ fand am 22. September 2014 in Meißen statt. Diese Veranstaltung wurde vom Sächsischen Rechnungshof unter Mitwirkung der Fachhochschule der Sächsischen Verwaltung (FHSV) konzipiert und organisiert.

Ziel des Symposiums war es, Diskussionen zu den unterschiedlichen Aspekten einer nachhaltigen Haushaltsführung anzustoßen. Etwa 300 Teilnehmer aus Verwaltung, Politik und Wissenschaft traten hierzu in einen breit angelegten Austausch zu den Möglichkeiten und Herausforderungen der Haushaltskonsolidierung, zu Fragen der effektivsten öffentlichen Buchführung und zu neuen Perspektiven einer modernen und wirkungsvollen Finanzkontrolle.

Der Sächsische Rechnungshof möchte an den Erfolg dieser Veranstaltung anknüpfen und beabsichtigt, dieses erste Symposium zu einer Konferenz-Reihe fortzuentwickeln. Um die Erkenntnisse und Ergebnisse der ersten Tagung weiterführen zu können, hat sich der Rechnungshof entschlossen, die Beiträge des Symposiums zu dokumentieren und einer breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Der vorliegende Tagungsband erscheint als Band 6 in der Schriftenreihe des Sächsischen Rechnungshofs „Finanzkontrolle in Sachsen“. Er wird auch auf der Internetseite des Rechnungshofs veröffentlicht. Dort finden Sie neben den schriftlichen Beiträgen auch die umfangreichen Präsentationsfolien der Einzelbeiträge.

www.rechnungshof.sachsen.de

Mein besonderer Dank gilt den Referentinnen und Referenten, die mit ihren fundierten, hochwertigen und durchaus auch kontroversen Beiträgen für die hohe Qualität und den großen Erfolg des Symposiums gesorgt haben. Sie haben sich nicht nur bereit erklärt, unentgeltlich auf der Konferenz zu sprechen, sondern sie haben auch die schriftliche Version ihrer Referate für diesen Tagungsband zur Verfügung gestellt. Dies ist durchaus keine Selbstverständlichkeit.

Ebenfalls danke ich der Fachhochschule der Sächsischen Verwaltung Meißen für die große Unterstützung bei der Vorbereitung und Durchführung des Symposiums. Dies gilt vor allem für den Rektor der FHSV Meißen, Herrn Dr. Frank Nolden, und für Frau Prof. Dr. Isabelle Jänchen, die auch als Moderatorin eines Panels fungierte.

Mein herzlicher Dank gilt dem Springer Gabler Verlag, der einem Nachdruck des Beitrags „Mit der Schuldenbremse zum Systemcrash“ von Herrn Prof. Dr. Helmedag sofort zustimmte.

Nicht zuletzt möchte ich den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Sächsischen Rechnungshofs danken, die am Gelingen des Symposiums und an der Erstellung des Tagungsbandes Anteil hatten.

Ich wünsche mir, dass wir mit diesem Band der Schriftenreihe eine gute Basis für eine erfolgreiche Reihe künftiger Symposien legen, die dabei die Zukunft der Haushalts- und Finanzwirtschaft fest im Blick haben.

Leipzig, im Frühjahr 2015

Der Präsident des Sächsischen Rechnungshofs



Prof. Dr. Karl-Heinz Binus

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort	1
Inhaltsverzeichnis	3
Abkürzungsverzeichnis	5
Eröffnung durch den Präsidenten des Sächsischen Rechnungshofs Prof. Dr. Karl-Heinz Binus	7
Grußwort Staatsministers Markus Ulbig, Sächsisches Staatsministerium des Innern	11
Begrüßung durch die Hochschule Dr. Frank Nolden, Rektor der Fachhochschule der Sächsischen Verwaltung Meißen	13
Nachhaltige Haushaltswirtschaft Dr. Wolfgang Voß, Finanzminister des Freistaates Thüringen	15
Aufgabengerechte Finanzausstattung als Voraussetzung nachhaltiger öffentlicher Finanzwirtschaft Sachsens Prof. Dr. Joachim Wieland, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer	35
Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die öffentlichen Finanzen Prof. Dr. Thomas Lenk, Lehrstuhl Finanzwissenschaft an der Universität Leipzig	41
Panel 1: Nachhaltige Haushaltspolitik	55
• Zusammenfassung Panel 1	55
• Auswirkungen der Schuldenbremse auf den kommunalen Haushaltsausgleich (Prof. Dr. Gunnar Schwarting, Geschäftsführer des Städtetages Rheinland-Pfalz a. D.)	57
• Mit der Schuldenbremse zum Systemcrash (Prof. Dr. Fritz Helmedag, Professor für Volkswirtschaftslehre (Mikroökonomie) an der TU Chemnitz)	63
• Nachhaltige kommunale Haushaltswirtschaft (Ralf Leimkühler, stellv. Geschäftsführer des Sächsischen Städte- und Gemeindetages)	75
Panel 2: Modernisierung der Finanzkontrolle	83
• Zusammenfassung Panel 2	83
• Neue Instrumente der Rechnungsprüfung (Dr. Tilmann Schweisfurth, Präsident des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern)	85
• Rechnungshöfe und Politik (Dr. Edith Goldeband, Direktorin des Niederösterreichischen Rechnungshofs)	91
• Funktionswandel der öffentlichen Finanzkontrolle (Kurt Grüter, Direktor der Eidgenössischen Finanzkontrolle a. D.)	97
Panel 3: Fortentwicklung des Rechnungswesens	103
• Zusammenfassung Panel 3	103
• EPSAS als Chance für eine Harmonisierung der öffentlichen Rechnungslegung (Prof. Dr. Berit Adam, Lehrstuhl für Öffentliches Management an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin)	105
• Umsetzung der Doppik in den Kommunen (Andreas Stark, 2. Beigeordneter, Landratsamt Erzgebirge)	109
• Praktische Umsetzung eines neuen Rechnungssystems auf Landesebene (Dr. Walter Wallmann, Präsident des Hessischen Rechnungshofes)	113

	Seite
Verleihung der Ehrenmedaille des Sächsischen Rechnungshofs	125
• Dr. Wolfgang Voß	125
• Finanzminister des Freistaates Thüringen	
• Dr. Tassilo Lenk	127
• Präsident des sächsischen Landkreistages	
• Prof. Dr. Thomas Lenk	128
• Lehrstuhl Finanzwissenschaft an der Universität Leipzig	
Anhang	
Vita der Referenten und Ehrenpreisträger	129
Fotos der Veranstaltung	145
Abbildungsverzeichnis	147

Abkürzungen

BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BWL	Betriebswirtschaftslehre
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DJS	Deutscher Juristentag
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EPSAS	European Public Sector Accounting Standards
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EZB	Europäische Zentralbank
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FHSV	Fachhochschule der Sächsischen Verwaltung Meißen
F&E	Forschungs- und Entwicklungs-Förderung
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GG	Grundgesetz
GO	Geschäftsordnung
GoB	Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung und Bilanzierung
HGB	Handelsgesetzbuch
HGrG	Haushaltsgrundsätze-gesetz
HH	Haushalt
HHMoG	Hessischen Haushaltsmodernisierungsgesetzes
IT	Informationstechnik
KFA	Kommunaler Finanzausgleich
KPG M-V	Kommunalprüfungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern
LFA	Länderfinanzausgleich
LHO	Hessischen Landshaushaltsordnung
LHO M-V	Landshaushaltsordnung Mecklenburg-Vorpommern
LKRZ	Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen
LuL	Lieferungen und Leistungen
MaßstG	Maßstäbe-gesetz
NCW	NEAT-Controlling-Weisung
NEAT	Neue Eisenbahn-Alpentransversale
ÖPNV	Öffentlichen Personennahverkehr
RGBl.	Deutsches Reichsgesetzblatt
SIB	Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement
SMF	Sächsisches Staatsministerium der Finanzen
SMI	Sächsisches Staatsministerium des Innern
SoBEZ	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen
SRH	Sächsischer Rechnungshof
SSG	Sächsische Städte- und Gemeindetag
ÜPKKG	Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen
Verf M-V	Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern
WP-Gesellschaften	Wirtschaftsprüfungsgesellschaften

Eröffnung durch den Präsidenten des Sächsischen Rechnungshofs

Prof. Dr. Karl-Heinz Binus, Präsident des Sächsischen Rechnungshofs

Lieber Herr Staatsminister Ulbig, sehr geehrter Herr Staatsminister Dr. Voss, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, sehr geehrter Herr Staatssekretär König, sehr geehrter Herr Rektor Dr. Nolden, sehr geehrter Herr Prof. Wieland, sehr geehrter Herr Prof. Lenk, lieber Herr Landrat Dr. Lenk, lieber Präsident Janusz Kot, liebe Landesrechnungshofdirektorin Dr. Edith Goldeband, lieber Direktor a. D. der Eigenössischen Finanzkontrolle Kurt Grüter, liebe Präsidentenkolleginnen und -kollegen, sehr geehrte Mitglieder, sehr geehrte Damen und Herren Oberbürgermeister, Bürgermeister und Landräte und Beigeordnete, sehr geehrte Referentinnen und Referenten, liebe Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des SRH, sehr geehrte Studenten, meine sehr verehrten Damen und Herren,

ich darf Sie zuallererst auf das Herzlichste begrüßen und hier im Saal der Fachhochschule der Sächsischen Verwaltung Meißen willkommen heißen. Die lange Liste der Teilnehmerinnen und Teilnehmer stellt ein wahrhaftiges who is who der interessierten Damen und Herren für eine nachhaltige Haushaltswirtschaft dar. Ich freue mich, dass Sie heute hier anwesend sind, Sie bekräftigen durch Ihre Teilnahme an dem Symposium die Wichtigkeit, die Sie der heute zu bearbeitenden Problematik beimessen und der Richtigkeit, dass wir als Rechnungshof gemeinsam mit der Hochschule die Initiative ergriffen haben, um insbesondere auch zu Beginn der neuen Legislaturperiode des Landtages und wenige Wochen nach Konstituierung der neuen Kreistage und Stadt- und Gemeinderäte mit Ihnen dazu in das Gespräch zu kommen.

Es ist mir ein großes Bedürfnis, allen Gewählten meine herzlichen Glückwünsche auszusprechen und Ihnen viel Erfolg für Ihr politisches Handeln zum Nutzen der Allgemeinheit zu wünschen.

Ich habe vor einigen Tagen einen interessanten Artikel des Leiters der örtlichen Prüfung des Kreises Düren gelesen, er hält den „Rückhalt aus der Politik“ für die Wirkungskraft der Prüfung als ganz entscheidend. Problematisch sei es, wenn nicht die Verwaltung für begangene Rechtsverstöße, sondern vielmehr die Rechnungsprüfung für das Aufgreifen und Dokumentieren selbiger zur Rechenschaft gezogen würde. Glücklicherweise trifft das in Sachsen nicht zu.

Für die Durchführung eines Symposiums zu Fragen der nachhaltigen Haushalts- und Finanzpolitik gibt es immer gewichtige inhaltliche Gründe, und dass wir das Symposium im Jahr 2014 veranstalten, hat auch einen bedeutungsvollen historischen Bezug. Darauf werde ich gleich noch zu sprechen kommen.

Was sind unsere Rahmenbedingungen? Wir stehen, jedenfalls in den sog. neuen Bundesländern, inmitten eines durchgreifenden Transformationsprozesses der Haushaltswirtschaft.

Durch vielerlei Faktoren müssen wir in den kommenden Jahren von einem deutlichen Rückgang der Einnahmen ausgehen. Die Mittel aus dem sog. Solidarpakt-II schmelzen bis zum Jahr 2020 ab. Für jeden Bürger, der den Freistaat verlässt, ergeben sich jährlich bis zu 3.500 € Mindereinnahmen, das führt demografiebedingt zu drastischen Einnahmenverlusten. Unbekannte Größen sind die konkrete Gestaltung des einwohner- und steuerbasierten Länderfinanzausgleiches ab 2020 und die Auswirkungen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den anhängigen Klagen.

Die Nettoanlageinvestitionen sind bundesweit rückläufig und sanken von 0,78 % des BIP im Jahr 1991 auf -0,24 % des BIP im Jahr 2012. Künftigen Generationen wird insgesamt gesehen nicht nur ein hoher Schuldenstand aufgebürdet, die heutigen Abschreibungen übersteigen die Neuinvestitionstätigkeit. Somit ist ein realer Vermögensverzehr von Jahr zu Jahr zu konstatieren.

Folgerichtig stellen die seit Jahren rückläufigen und vom Niveau her unzureichenden öffentlichen Investitionen ein vergleichbares Nachhaltigkeitsproblem für die öffentlichen Haushalte dar wie die öffentliche Verschuldung. Besonders dramatisch stellt sich die negative Entwicklung der Investitionsausgaben für die Gemeinden dar. Da Staat und Kommunen prinzipiell immer höhere Einnahmen generiert haben, beweist dieser Trend das Anwachsen nichtinvestiver Bereiche, d. h. den Anstieg von Transferleistungen, Personal- und Sachausgaben etc. und stellt zumindest auch die Frage nach der Effizienz der öffentlichen Verwaltung.

Für eine nachhaltige Konsolidierung müssen die konsumtiven Ausgaben analysiert und systematisch zurückgeführt werden, will man nicht den Weg weiterer Steuererhöhungen oder verstärkter nutzerbezogener Entgeltfinanzierung gehen.

Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken erwachsen aus Remanenzkosten bei der Rückführung öffentlicher Aufgaben, aus der konjunkturellen Entwicklung, aus einem dynamischen Ausgabenanstieg bspw. bei Personalausgaben und Pensionslasten sowie aus einer anwachsenden Ausgabenbelastung infolge ggf. steigender Zinsen für bestehende Kreditverpflichtungen.

Die Modernisierung des Rechnungswesens mit der maßgeblichsten Zielstellung, dass den Bürgerinnen und Bürgern der tatsächliche Ressourcenverbrauch im öffentlichen Bereich deutlich gemacht werden kann und dass die intergenerative Gerechtigkeit gesichert wird, kommt nur schleppend voran. Kommunen stöhnen unter der Last der nunmehr zu erwirtschaftenden Abschreibungen und Rückstellungen. Der staatliche Bereich verharrt weitgehend auf einem zahlungsorientierten Rechnungswesen.

Aus der Sicht des Rechnungshofs müssen Wissenschaft, Politik und Praktiker der Haushalts- und Finanzwirtschaft diese Problemstellungen analysieren und Lösungswege finden. Eine nicht unerhebliche Frage spielt auch die instrumentelle Seite des dazu effektivsten Rechnungswesens.

Der Finanzkontrolle kommt dabei die Aufgabe zu, durch einen ggf. erforderlichen Paradigmenwechsel der Prüfungsstrategie oder durch neue Schwerpunktsetzungen frühzeitig entscheidungserhebliche Informationen auf der Basis von empirischen Prüfungsergebnissen vorzulegen. Mit dem heutigen Auftakt wollen wir dazu einen Impuls geben, auch im Sinne der Aussage des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs im Februar dieses Jahres, wonach uns als Finanzkontrolle eine besondere Wächterfunktion in der parteienstaatlich geprägten Ordnung zukommt.

Nicht erst seit der Finanzkrise stehen öffentliche Finanzen immer wieder im Mittelpunkt öffentlicher Debatten. Auch in der Geschichte Sachsens kann man ablesen, welchen Wert geordnete Staatsfinanzen haben. Der vielen heute noch namentlich bekannte Graf von Brühl, zumindest die Brühl'schen Terrassen in Dresden kennen die meisten, dieser Graf von Brühl hatte mit seiner Finanzpolitik, die im Wesentlichen zunehmend auf immer weitere aberwitzige Verschuldung beruhte, und durch eine unübersichtliche Organisation der Staatsfinanzen gekennzeichnet war, bei seinem Rücktritt 1763 ein finanzielles Staatsdestaster hinterlassen. Die Staatsschulden waren unter Einbeziehung der Rentenkammer und der Kriegskasse mehr als 20 Mal so groß wie die Steuereinnahmen. Bereits 1740 hatte das Kurfürstentum vor dem Staatsbankrott gestanden, der nur durch neue Schulden, die nicht mehr bedient wurden, verhindert werden konnte.

1763/1764 begann ein Neuanfang mit dem sog. sächsischen Retablisement. Das gesamte höhere Personal der Finanzverwaltung wurde durch bürgerliche Experten ersetzt. Friedrich Ludwig Wurmb wurde Direktor einer neu eingerichteten Landesökonomie-, Manufaktur- und Kommerziendeputation. Thomas von Fritsch übernahm die Oberaufsicht über die sächsische Wirtschafts- und Finanzaufsicht.

Damit können wir in diesen Tagen auf ein öffentlich unbeachtetes, aber für Haushalts- und Finanzpolitiker allzumal sehr interessantes Jubiläum schauen, wonach vor genau 250 Jahren Sachsen als erster deutscher Staat eine geordnete Finanzpolitik einführte.

Es erfolgte nach 1764 faktisch ein Schuldenschnitt, die Schulden sanken auf ein Viertel. Die Kurse fast aller Staatspapiere stiegen erheblich an. Bereits 1773 erzielte das Land einen Haushaltsüberschuss. Es konnten Mittel in die Infrastruktur und in das Bildungswesen als Voraussetzungen für die wirtschaftliche Entwicklung investiert werden. Prunksucht und politischer Größenwahn hatten keinen Platz mehr. Allerdings sind die Erinnerungen an diejenigen, die strikte Haushaltsdisziplin und aufgeklärte Finanzpolitik durchsetzten, wie Wurmb und von Fritsch, weitgehend verblasst, während die schuldenfinanzierten Prunkbauten eines Grafen von Brühl einen großen Raum in der heutigen Betrachtung einnehmen.

Auch mit Blick auf die 250. Wiederkehr der geordneten Finanzpolitik geht es heute um die Fragen: Wo stehen wir? Was müssen wir tun? Wo liegen die Schwerpunkte der Aufmerksamkeit? Was ist die richtige Zielangabe? Was müssen wir infrage stellen?

Dabei soll es in den Referaten, Impulsvorträgen und Diskussionsbeiträgen darum gehen, dass wir auf Handlungsbedarf hinweisen, mit einer Zuspitzung versehene und problematische Entscheidungssituationen erkennen, die zu einem Wendepunkt führen sollten und dabei auch sog. politische Tabu-Bereiche nicht aussparen, aber auch Lösungsansätze in den Fokus bringen.

Ich wünsche unserer heutigen Tagung einen sehr guten Verlauf und Ihnen allen viele neue Einsichten und Erkenntnisse. Nochmals Ihnen allen ein herzliches Willkommen.

Grußwort

Staatsministers Markus Ulbig, Sächsisches Staatsministerium des Innern

Mein Dank gilt schon jetzt den Initiatoren des heutigen Symposiums, insbesondere dem SRH und der FHSV. Mir zeigen Veranstaltungen wie diese eines ganz deutlich: Unsere Verwaltung ist eine Verwaltung in ständiger Bewegung, die Veränderungen aktiv mitgestalten will, die auf Zukunftsfragen Antworten finden will.

2014 hat das Zeug, nachhaltig in Erinnerung zu bleiben: Die Bundesregierung hat einen Haushaltsentwurf vorgelegt, wonach Deutschland im kommenden Jahr zum ersten Mal seit 1969 ohne Schulden auskommen soll. Das ist der erste Haushaltsentwurf seit 46 Jahren, der eine schwarze Null schreibt, das ist, gerade in Zeiten anhaltender Finanz- und Schuldenkrisen, ein historisches Zeichen, das ist schon fast eine politische Zäsur!

Meine sehr geehrten Damen und Herren,
Dieser Haushaltsentwurf ist aber auch gleichzeitig eine Bestätigung für das, was wir in Sachsen schon immer ganz oben auf der politischen Agenda sehen: Nur wer nachhaltig, also ausgeglichen wirtschaftet, bietet auch kommenden Generationen eine Perspektive.

Wir wissen natürlich alle: Die Herausforderungen, dahin zu kommen, sind vielfältig. Da ist zum einen die demografische Entwicklung. Sinkende Bevölkerungszahl und Überalterung führen langfristig zu einem sinkenden lokalen Steueraufkommen, zumal das in den neuen Bundesländern jetzt schon nur bei 60 % des Westniveaus liegt.

Zum anderen müssen wir uns auch weiterhin darauf vorbereiten, dass unsere Einnahmen sinken. 2019 läuft der Solidarpakt II aus, ab 2020 wird die Schuldenbremse greifen. Hinzu kommt natürlich der EU-Stabilitätspakt, der – da ja über der Defizitobergrenze von 0,5 % des BIP alle öffentlichen Schulden erfasst werden – sogar strenger wirkt als das Neuverschuldungsverbot.

Vor allem unsere Kommunen stehen hier vor wahren Mammutaufgaben, meine sehr geehrten Damen und Herren. Das zeigen auch die Zahlen. Denn obwohl Steuereinnahmen steigen und Zinsausgaben sinken, wachsen bundesweit die Gesamtdefizite der Kommunen. In ganz Deutschland war das Gesamtdefizit der Kommunen mit 4,4 Mrd. € im 1. Quartal 2014 um rund 9 % höher als im Vorjahreszeitraum – die Einnahmen können nicht mit den überproportional steigenden Ausgaben Schritt halten.

Auf der Einnahmenseite bestehen daher im Regelfall nur noch begrenzte Spielräume für die Kommunen. Das heißt: Konsolidierungsmöglichkeiten müssen auf der Ausgabenseite gefunden werden.

Das wird ohne Einschnitte und Strukturveränderungen auf der staatlichen wie auf der kommunalen Ebene nicht zu erreichen sein. Klar ist allerdings: Haushaltsprobleme werden wir weder mit bloßem Sparen, noch durch höhere Zuwendungen in den Griff bekommen. Was wir brauchen, ist ein Bündel von Maßnahmen, wozu insbesondere eine Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen gehört.

Meine sehr geehrten Damen und Herren,
auch unsere sächsischen Kommunen spüren natürlich den zunehmenden Konsolidierungsdruck. Trotzdem stehen sie heute vergleichsweise gut da – das Ergebnis langjähriger harter Arbeit, an der Sie, Herr Voß, ja lange ganz direkt beteiligt waren. Die Gründe für den Erfolg sind vielfältig. Sie liegen vor allem in frühen Strukturreformen – worunter ja auch die Gemeindezusammenschlüsse zählen –, einer starken Rechtsaufsicht und dem partnerschaftlichen Verhältnis zu den kommunalen Landesverbänden.

Darauf haben wir uns aber nicht ausgeruht und im letzten Jahr eine Schuldenbremse eingeführt. Das war zweifellos einer der größten Erfolge der letzten Legislatur, das war finanzpolitisch ein richtig großer Wurf, für den wir auch bundesweit viel Anerkennung bekommen haben. Die Schuldenbremse wird zu einer deutlichen Stabilisierung der Kommunalfinanzen führen, auch weil der Landtag mit dem Neuverschuldungsverbot ja zugleich eine Aufgabenbremse in die Verfassung aufgenommen hat.

Meine sehr geehrten Damen und Herren,
mit der Einführung der Doppik in allen sächsischen Kommunen zum 1. Januar 2013 haben wir die Grundlage für mehr Transparenz und die dringend notwendigen erweiterten Steuerungsmöglichkeiten geschaffen – was wiederum eine zentrale Voraussetzung für eine nachhaltige, generationengerechte und zukunftsorientierte Haushaltspolitik ist. Wenngleich die Doppik die Finanzprobleme einer Kommune nicht lösen wird, macht sie diese aber offensichtlich. Transparenz ist deshalb ein erster Schritt zur Problemlösung.

Die Umstellung auf Doppik ist in Sachsen bisher ohne Übertreibung eine Erfolgsgeschichte. 422 der 442 Kommunen im Freistaat arbeiten mittlerweile mit Doppik, das sind 95,5 %. Und von den 432 Städten und Gemeinden im Freistaat verfügen bisher rund 120 über eine aufgestellte Eröffnungsbilanz. Bis Ende des Jahres kommen voraussichtlich noch einmal 254 hinzu, insgesamt wären es dann 87 %. Auch hier zieht der Rest bis 2015, spätestens bis 2016 nach.

Im Innenministerium haben wir diese Umstellung von Anfang an nach Kräften unterstützt. Uns war natürlich klar: Die Umstellung ist ein langer Prozess. Wir müssen unsere Kommunen auch weiterhin begleiten und ihnen beratend zur Seite stehen.

Beispielsweise haben wir die Doppik-Einführung mit einer Reihe von Übergangsvorschriften und mit einer Informationsoffensive erleichtert. Die Kommunen sollten während der Übergangszeit in der Lage sein, einen gesetzmäßigen Haushalt auf den Weg zu bringen. Und genau das haben wir erreicht. 97 % aller kreisangehörigen Gemeinden, Landkreise und kreisfreien Städte hatten im Haushalt 2013 einen genehmigten bzw. bestätigten Haushalt! Das ist quantitativ etwa die Quote der vergangenen Jahre.

Trotz dieser Erfolge stößt Doppik nach wie vor auf einige Skepsis im Land. Von einigen kommt ja oft der Vorwurf, Doppik bewirke eine allgemeine Verschlechterung der Finanzlage der Kommunen. Richtig ist dagegen: Dort, wo es Probleme gibt, liegt das am Haushalten der Verantwortlichen selbst oder an anderen Problemen, definitiv aber nicht an der Umstellung auf Doppik! Im Gegenteil und ich kann es hier nur noch einmal wiederholen: Doppik sorgt für Transparenz, um Probleme frühzeitig erkennen zu können.

Meine sehr geehrten Damen und Herren,
wie geht es jetzt weiter mit der Doppik-Einführung in Sachsen? Für uns ist der Fahrplan jedenfalls klar. Wir werden wie bisher unsere Kommunen bei der Umstellung nach Kräften unterstützen und weiterhin flexibel auf Probleme reagieren. Die Doppik-Einführung ist natürlich unumkehrbar, aber wenn ich den kommunalen Bereich richtig verstehe, sollten wir ggf. über eine mögliche Verlängerung der Übergangszeit nachdenken.

Und auch wenn es für eine umfassende Evaluierung sicherlich noch zu früh ist, bereiten wir uns im Innenministerium schon darauf vor. Bereits jetzt arbeitet eine Lenkungsgruppe – zu der neben SMF und SRH auch die kommunalen Landesverbände gehören – an der Identifizierung und Lösung bereits bestehender Probleme. Dort soll auch eine strategische Ausrichtung der Doppik-Regelungen ab 2017 erarbeitet werden. Die Ergebnisse sollen dann frühestmöglich den parlamentarischen Gremien übergeben werden, um die Regelungen pünktlich am 1. Januar 2017 in Kraft treten zu lassen.

Meine sehr geehrten Damen und Herren,
Bestrebungen der Europäischen Union, die Doppik auf Basis von einheitlichen Standards, den EPSAS, mittelfristig als Rechnungssystem für den gesamten öffentlichen Sektor zu etablieren, verdeutlichen einmal mehr: Die Entscheidung zur Doppik-Einführung in den sächsischen Kommunen war zukunftsweisend. Sollte EPSAS tatsächlich kommen, sind die Kommunen in Sachsen gut gerüstet.

Vielen Dank!

Begrüßung durch die Hochschule

Dr. Frank Nolden, Rektor der Fachhochschule der Sächsischen Verwaltung Meißen

Sehr geehrter Herr Staatsminister Ulbig,
sehr geehrter Herr Staatsminister Dr. Voß,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,
lieber Herr Präsident Janusz Kot,
sehr geehrte Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe und Gerichte,
meine sehr geehrten Damen und Herren,
ich freue mich ganz außerordentlich, dass Sie alle unserer Einladung an die Fachhochschule der Sächsischen Verwaltung nach Meißen gefolgt sind!

Sie, lieber Herr Prof. Binus, haben mit großer Konsequenz dafür gesorgt, dass das 1. Symposium dieser Art hier bei uns und mit uns stattfinden soll. Ich kann mich an dieser Stelle auch sehr herzlich für die gute und professionelle Zusammenarbeit bei der Vorbereitung bei allen Mitwirkenden – besonders Frau Scholz vom Rechnungshof für den besonderen Blick auf die Protokollfragen und bei unserem Herrn Roleder für die in der Hochschule praktisch von Bedeutung gewesenen Fragen bedanken.

Dieses Symposium gibt uns als Hochschule in Meißen auch die Gelegenheit, Ihre Aufmerksamkeit als „Finanziers“ und „Abnehmer“ unserer Studentinnen und Studenten ein wenig auf uns zu lenken. Ein sozusagen lebendiges Bild von unseren Studierenden können Sie sich hier und heute auch machen – ich begrüße besonders herzlich die Studierenden aus den Fachbereichen der Allgemeinen Verwaltung, der Steuerverwaltung und der Rechtspflege. Bitte nutzen Sie die Gelegenheit, um sich in Gesprächen entlang der Veranstaltung miteinander bekannt zu machen!

Wie Sie wissen, bilden wir für die öffentliche Verwaltung des Freistaates in den Fachbereichen Steuerverwaltung, Sozialverwaltung und –versicherung, Rechtspflege und natürlich Allgemeine Verwaltung aus. Das heißt, unser Blick ist immer stark auf staatliche Strategien, Absichten und Handlungen ausgerichtet. Und insofern lag nach dem Impuls aus dem Rechnungshof der Gedanke, sich mit der Betrachtung der „Nachhaltigen öffentlichen Finanzwirtschaft“ und dabei wiederum in besonderer Weise mit den öffentlichen Finanzen zu befassen, doch sehr nahe. In den Blick genommen werden kurz gesagt also Themen, die für alle Studierenden unserer Einrichtung eine – natürlich nicht in jeder Faser im beruflichen Alltag zu spürenden – große Bedeutung haben, denn in der Steuerverwaltung werden die zur Verfügung stehenden Einnahmen generiert, welche hernach in den Leistungs- und Eingriffsverwaltungen – natürlich möglichst effizient und zielorientiert – wieder verausgabt werden. Den Zusammenhang zwischen der rechtsförmigen und rechtsstaatlichen Herangehensweise, die unsere Studierenden ausgesprochen vertieft vermittelt bekommen, und den modernen Instrumenten der Soziologie, der BWL, der Psychologie und vor allem der IT – diesen Zusammenhang herzustellen, ist für uns an der Hochschule tägliche Aufgabe und Herausforderung.

Die der Fachhochschule vom Freistaat zur Verfügung gestellten Rahmenbedingungen – was z. B. die Räumlichkeiten und die IT-Ausstattung angeht – sind hervorragend; Sie können sich jederzeit gerne einen eigenen Eindruck davon verschaffen.

Sie werden mir nachsehen, dass ich den Appell, weiterhin bei uns auszubilden, an Sie richten muss! Gut ausgebildete und motivierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Ihren Verwaltungen stellen eine elementare Unterstützung Ihrer politischen und administrativen Arbeit dar – und können dazu führen, dass der Rechnungshof, wenn er Ihre Einrichtungen aufsucht – ggf. noch weniger Anlass für (berechtigte) Kritik findet! Dabei versuchen wir mit großen Kraftanstrengungen, den ausgezeichneten Ruf, den sich „die Meißener“ – also unsere Absolventen – erworben haben, zu erhalten und weiter zu steigern. So arbeiten wir stetig daran, die Lehre zu – etwa durch Evaluationen und die anstehende große Reakkreditierung – verbessern, die angewandte Forschung weiter auszubauen, unsere Veröffentlichungszahlen als Indikator für wissenschaftliche Betätigung unseres akademischen Personals zu steigern und die Studierenden neben einer praktischen dualen Ausbildung auch mit anderen Nationen und deren Verwaltungskultur in Verbindung zu bringen – im Focus stehen hier natürlich unsere Nachbarländer Polen und Tschechien, aber auch Frankreich. Daneben wollen wir neben dem bestehenden Master in Verwaltungsinformatik (NEU: E-Government) einen weiteren mit starkem Bezug zu den

Entwicklungen im Freistaat Sachsen herstellen: nämlich einen 2-jährigen, nebenberuflichen Bezahl-Master für Public Governance. Er soll die Absolventen befähigen, sich für die höheren und höchsten Funktionen im Freistaat bewerben zu können.

Sie, verehrte Damen und Herren aus den Landeseinrichtungen und der kommunalen Familie, profitieren von unseren Bemühungen. Geben Sie uns beständig Rückmeldung dazu, damit wir besser werden und uns an Ihre Bedarfe noch besser adaptieren können! Scherzhaft möchte man sagen, der Stellenabbau zwingt alle Behörden des Freistaates in immer drängenderem Masse dazu, sich mit hervorragendem Personal aufzuladen, um der Arbeits- und Aufgabenlast noch gerecht werden zu können!

Offenbar sind die Leistungen und Absichten der Hochschule auch in den benachbarten Bundesländern schon bekannt geworden, beabsichtigt das Land Brandenburg doch, zumindest die enge Kooperation mit dieser Fachhochschule bei der Ausbildung seiner mittleren und höheren Führungskräfte genau zu untersuchen und noch in 2014 zu entscheiden. Für uns ist bereits die Absicht eine Auszeichnung, denn wir sind die einzige Einrichtung, die außerhalb des Raumes Berlin-Brandenburg infrage kommt. Für Ihr Engagement in dieser Angelegenheit meinen herzlichen Dank, Herr Staatsminister Ulbig!

Last but not least: sehr geehrte Referentinnen und Referenten, möchte ich Ihnen für Ihre Beiträge danken. Sie werden sicher zu einem noch besseren Verständnis einer langfristigen soliden Finanzplanung einerseits, zu einer Bewertung der verfassungsrechtlichen Grundlagen der bundesdeutschen Finanzverfassung andererseits und zu einer finanzwirtschaftlichen Bewertung der Demografie führen.

Ich wünsche unserer ersten Veranstaltung dieser Art einen guten Verlauf – wie Sie hinter sich sehen können, ist für eine flüssige Kommunikation in jeder Hinsicht gesorgt! Mit dieser Bemerkung ist für uns die Hoffnung verbunden, dass es nicht das letzte Zusammentreffen hier in Meißen sein wird, sondern in eine zweijährige Reihe einmündet. Ich kann an dieser Stelle hinzufügen, dass wir sozusagen im gegenläufigen Rhythmus die 11. Internationale Sommerfakultät der Hochschule veranstalten werden – die nächste wird in der dritten Juniwoche 2015 stattfinden.

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit!

Nachhaltige Haushaltswirtschaft

Dr. Wolfgang Voß, Finanzminister des Freistaates Thüringen

Inhaltsübersicht:

	Seite
I. Einleitung	15
II. Messkonzepte hauswirtschaftlicher Nachhaltigkeit der Finanzwissenschaft	16
1. Ressourcenverbrauchs – Konzept	16
2. Generationsbilanz – Konzept	17
3. Konzept „wachstums- und nachhaltigkeitswirksamer Ausgaben“	17
4. OECD – Konzept	17
III. Rechtliche Normen und institutionelle Regelungen	19
1. Normen des Grundgesetzes und das europäische Normensystem	19
1.1. Konzept des Haushaltsausgleichs und strukturelles Schuldenverbot	19
1.2. Europäisches Normensystem	21
2. Institutionelle Regelungen zur Durchsetzung der Normen	22
2.1. Reformierte europäische Verfahrensregeln	22
2.2. Der Stabilitätsrat: ein zahnloser Tiger?	23
IV. Der finanzwirtschaftliche Befund: Trügt der Schein?	24
1. Der gesamtstaatliche Befund	24
2. Bundesebene	26
3. Ebene der Ländergesamtheit	28
4. Zwei Länderbeispiele	29
4.1. Nordrhein-Westfalen	30
4.2. Thüringen	31
5. Anteil der Investitionsausgaben – Schlüsselgröße nachhaltiger Haushaltswirtschaft auf der Ausgabenseite	32
V. Einige Schlussfolgerungen	33

I. Einleitung

Nachhaltigkeit ist in der politischen Auseinandersetzung ein Modebegriff geworden. Die Parteien überbieten sich geradezu in der Betonung von Nachhaltigkeit ihrer Politikansätze. Nachhaltige Landwirtschaft, nachhaltige Umweltpolitik, ressourcenschonendes Wirtschaften, nachhaltiger Energieverbrauch und schließlich auch nachhaltige Finanzpolitik. Eine Konkretisierung oder gar geeignete Messkonzepte, mit denen man eine Überprüfung vornehmen und eventuelle „Nachhaltigkeitslücken“ erkennen sowie im Erkenntnisfall Strategien zu deren Schließung entwickeln könnte, werden demgegenüber seltener in die Debatten eingebracht.

Der Nachhaltigkeitsgedanke stammt aus der Forstwirtschaft und hat seine Ursache im zunehmenden Holzbedarf für den Bergbau und später infolge der Industrialisierung. 1713 prägte der Oberberghauptmann Hans Carl von Carlowitz den Begriff „nachhaltende Nutzung“ der Wälder. 1795 führte der deutsche Forstwissenschaftler Georg Ludwig Hartig die „Nachhaltigkeit der Nutzung“ weiter aus. Er postulierte die Bewirtschaftungsweise eines Waldes, bei welcher immer so viel Holz entnommen („geschlagen“) wird wie nachwächst. D. h. jede kommende Generation soll die gleichen Ertragsmöglichkeiten haben, wie die gegenwärtige. Der Grundgedanke besteht also in einem Gleichgewicht zwischen dem Heute und Morgen.¹

¹ Man spricht von einer „Nachhaltigkeitslücke“, wenn mehr Bäume geschlagen als aufgeforstet werden, wie dies z. B. in Spanien des 15. Jahrhundert infolge des enormen Holzbedarfs für den Schiffsbau mit augenfälligen Folgen bis heute geschah. Ein „Nachhaltigkeitsüberschuss bzw. -plus“ entsteht, wenn die Aufforstungen die Holzentnahme übersteigt, wie dies derzeit als (Teil-)Antwort auf den Klimawandel insbesondere in Deutschland Programm ist.

In den letzten Jahrzehnten löste sich dieser Begriff von seiner engeren fachspezifischen forstwissenschaftlichen Bedeutung und entwickelte sich zu einem verbindenden Leitkonzept für alle Politikbereiche.² Schließlich fand der Gedanke und Begriff „nachhaltige Finanzpolitik“ seit den 90er Jahren in den Wissenschafts- und Gestaltungsbereich der öffentlichen Finanzen Eingang.³

Die vorliegende Abhandlung befasst sich mit dem Kernbereich nachhaltiger Finanzpolitik: der öffentlichen Haushaltswirtschaft.⁴ In Kapitel II. werden Messkonzepte haushaltswirtschaftlicher Nachhaltigkeit aufgezeigt und hinsichtlich ihres Aussagegehaltes und ihrer Praktikabilität bewertet.

Kapitel III. widmet sich den rechtlichen Normen und institutionellen Vorkehrungen zur Sicherung nachhaltiger Haushaltswirtschaft in Deutschland, wie sie als Folge der europäischen Entwicklung sowie den Ergebnissen der Föderalismusreform II gesetzt wurden. Schließlich befasst sich Kapitel IV. mit einigen finanzwirtschaftlichen Befunden auf Bundesebene und auf der Ebene der Länder und spiegelt sie an den Nachhaltigkeitskonzepten. Im Kapitel V. werden einige Schlussfolgerungen gezogen.

II. Messkonzepte hauswirtschaftlicher Nachhaltigkeit der Finanzwissenschaft

Kerngedanke der Nachhaltigkeit ist der der Balance zwischen den Generationen hinsichtlich ihrer Möglichkeiten, ihre materiellen Lebensbedürfnisse befriedigen zu können. Im Bereich der Haushaltswirtschaft werden verschiedene Nachhaltigkeitskonzepte diskutiert, die sich jeweils durch die Reichweite ihrer Sachverhaltserfassung, der Transparenz ihrer Informationen, aber auch hinsichtlich ihrer Praktikabilität deutlich unterscheiden.⁵

1. Ressourcenverbrauchs – Konzept

Das Ressourcenverbrauchs-Konzept besteht in der Übertragung der Grundstruktur des kaufmännischen Rechnungswesens auf die öffentliche Haushaltswirtschaft. Dies ist derzeit – übrigens mit viel Aufwand – nur in zwei Ländern, nämlich Hamburg und Hessen vollumfänglich geschehen. Das kaufmännische Rechnungswesen ermöglicht gegenüber der, nach wie vor am üblichsten, kameralistischen Haushaltssystematik eine Reihe zusätzlicher, zur Beurteilung der Nachhaltigkeit, wertvoller Informationen.

Zunächst ordnet das kaufmännische Rechnungswesen den staatlichen Ressourcenverbrauch (Kosten und deren Finanzierung) den einzelnen Bereichen staatlicher Leistungserstellung periodengerecht (haushaltsjahrbezogen) zu. Es erfasst Sachverhalte der Einnahmenstruktur genauso wie der Ausgabenstruktur, aber eben auch kalkulatorische Kosten (z. B. Abschreibungen) und Rückstellungen für eingegangene Zahlungsverpflichtungen in der Zukunft (z. B. Beamtenanwartschaften als „implizite Verschuldungen“). Für die Beurteilung der Nachhaltigkeit zentral ist die Erstellung einer „Vermögensbilanz des öffentlichen Sektors“, aus der auch das Nettovermögen und deren zeitliche Entwicklung entnommen werden kann.⁶

Ist das Nettovermögen im Jahresvergleich gesunken, so war die Haushaltswirtschaft des abgelaufenen Jahres nicht nachhaltig. Hat es den gleichen Wert oder ist es gar gestiegen, so lässt sich jedoch nicht direkt auf Nachhaltigkeit schließen. Zumindest sollte eine Steigerung des Nettovermögens in Höhe der jeweiligen Inflationsrate erreicht werden, damit der reale Wert des Nettovermögens gleich geblieben ist und keine Nachhaltigkeitslücke entstanden ist.

Beim Ressourcenverbrauchs-Konzept handelt es sich um ein recht umfassendes Konzept. Sein Zeithorizont ist jedoch viel zu kurz, als dass sich aus ihm Schlüsse für die Tragfähigkeit der gegenwärtigen Haushaltswirtschaft für künftige Generationen ableiten ließen. Außerdem scheidet seine allgemeine Anwendung nicht nur an seiner derzeit geringen Verbreitung, sondern auch an gewichtigen, nicht allgemein anerkannt gelösten Bewertungsproblemen. Dies mindert seine objektive Transparenz.⁷

² Dieser alle Politikbereiche überwölbende Leitgedanke kommt in einer Formulierung der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung wie folgt zum Ausdruck: „Entwicklung zukunftsfähig machen heißt, dass die gegenwärtige Generation ihre Bedürfnisse befriedigt, ohne die Fähigkeit der künftigen Generation zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse befriedigen zu können.“

³ Siehe z. B. Wissenschaftlicher Beirat beim BMF: Nachhaltigkeit in der Fiskalpolitik: Konzept für eine langfristige Orientierung öffentlicher Haushalte, Bd. 71, 2001, Bonn. Das BMF erstattet, mit dem Jahr 2005 beginnend, einmal pro Legislaturperiode Bericht über die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen; siehe: Dritter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, BMF, Oktober 2011. Seit März 2014 liegt eine „Zwischenaktualisierung zu Beginn der neuen Legislaturperiode“ vor; siehe Auszug aus dem Monatsbericht des BMF, März 2014.

⁴ Der Gestaltungsbereich der Finanzpolitik geht deutlich darüber hinaus und umfasst außerdem die Sozialversicherungssysteme sowie alle öffentlichen und halböffentlichen Finanzströme und -systeme, die der öffentlichen Willensbildung unterliegen.

⁵ Einen guten Überblick mit Bewertungen der verschiedenen Konzepte, denen hier grundsätzlich gefolgt wird, liefert Jochimsen, Beate: Nachhaltige Finanzpolitik auf Länderebene – Konzepte, Indikatoren und Umsetzung, in: Wirtschaftsdienst 2008, 2, S. 108 bis 114.

⁶ Reichten z. B. die Investitionsausgaben nicht aus, um die Abschreibungen der öffentlichen Infrastruktur zu kompensieren, so trat ein Vermögensverzehr ein; wurden auch laufende Ausgaben durch Kreditaufnahmen finanziert, so trat ebenfalls eine Vermögensschmälerung ein; übertreffen die zusätzlichen Beamtenanwartschaften den Abbau von Versorgungsverpflichtungen durch Sterbefälle, so wurde die Vermögensbilanz ebenfalls negativ betroffen.

⁷ Es müssen nämlich eine Fülle von Bewertungsfragen konzeptionell gelöst werden, die im Fall eines privatwirtschaftlichen Unternehmens als Marktinformationen objektiv zur Verfügung stehen. An die Stelle von Marktbewertungen müssen im staatlichen Bereich administrative-simulative Bewertungsmethoden treten. Dies erhöht die Komplexität des Konzepts enorm und macht es letztlich auch politisch strategieanfällig.

2. Generationsbilanz – Konzept

Ein anspruchsvolles Konzept zur Messung von haushaltswirtschaftlicher Nachhaltigkeit ist das „Generationsbilanz-Konzept“, welches mit extrem langen Prognosezeiträumen (rund 250 Jahre) arbeitet, deshalb allerdings mit hohen Unsicherheiten behaftet ist und wegen seiner daher rührenden Aufwendigkeit nicht als kurz – bis mittelfristig periodisches Überprüfungs-konzept infrage kommt. Kerngedanke dieses Konzepts ist eine „inter-temporale Budgetrestriktion“ des Staates. Danach kann „der Staat bei einem unendlichen Zeithorizont nur das verbrauchen..., was im Ausgangsjahr an staatlichen Nettovermögen vorhanden ist, zuzüglich der Summe zukünftiger Nettozahlungen (also künftiger Steuerzahlungen abzüglich künftiger Transfers) aller lebenden Generationen, sowie der Summe der Nettozahlungen aller künftiger Generationen“.⁸

Ist die intertemporale Budgetrestriktion verletzt, weil der Wert des vorgesehenen Staatsverbrauchs höher liegt als die abgezinste Summe der vorgesehenen Steuerfinanzierung, so liegt keine nachhaltige öffentliche Haushaltswirtschaft vor. Gegenwärtige oder künftige Generationen müssen entweder öffentliche Leistungen reduzieren oder höhere Steuern zahlen, d. h. die Haushaltswirtschaft muss korrigiert werden.

3. Konzept „wachstums- und nachhaltigkeitswirksamer Ausgaben“⁹

Beim Ansatz „wachstums- und nachhaltigkeitswirksamer Ausgaben“ wird die Ausgabenseite des Haushaltes in das Zentrum der Betrachtung gesetzt und die Struktur der Finanzierung des Budgets ausgeblendet, womit sich schon von daher Zweifel an der Tauglichkeit dieses Ansatzes zur ganzheitlichen Beurteilung der Nachhaltigkeit der Haushaltswirtschaft ergeben. Der Anteil „wachstums- und nachhaltigkeitswirksamer Ausgaben“ wird als Maßstab für die „Qualität öffentlicher Finanzen“ herangezogen, wobei eine bewertende Strukturierung der öffentlichen Ausgaben nach ihrem Beitrag zur Produktivitäts- bzw. Wachstumsentwicklung vorgenommen wird. Schul- und Hochschulausgaben werden genauso in die Betrachtung aufgenommen, wie die Ausgaben für Umwelt- und Naturschutz, sowie Ausgaben im Verkehrs- und Nachrichtenwesen. Jedoch sind die Wirkungen einzelner Ausgabenbereiche auf Effizienz und Wachstum wissenschaftlich nicht geklärt, zumindest höchst umstritten. Der Ansatz verliert so an Eindeutigkeit, Transparenz und damit an Praktikabilität.

Gleichwohl ist es weiterführend, die Wachstumswirkungen von Ausgaben bei der Beurteilung der Nachhaltigkeit mit einzubeziehen. Hier könnte man sich jedoch auf den Anteil öffentlicher Investitionsausgaben beschränken, da ihnen weitgehend unstrittig positive Zukunftswirkungen zugesprochen werden. Höhere öffentliche Investitionen können das öffentliche Nettovermögen erhöhen und so die ökonomischen Möglichkeiten künftiger Generationen verbessern.

4. OECD – Konzept

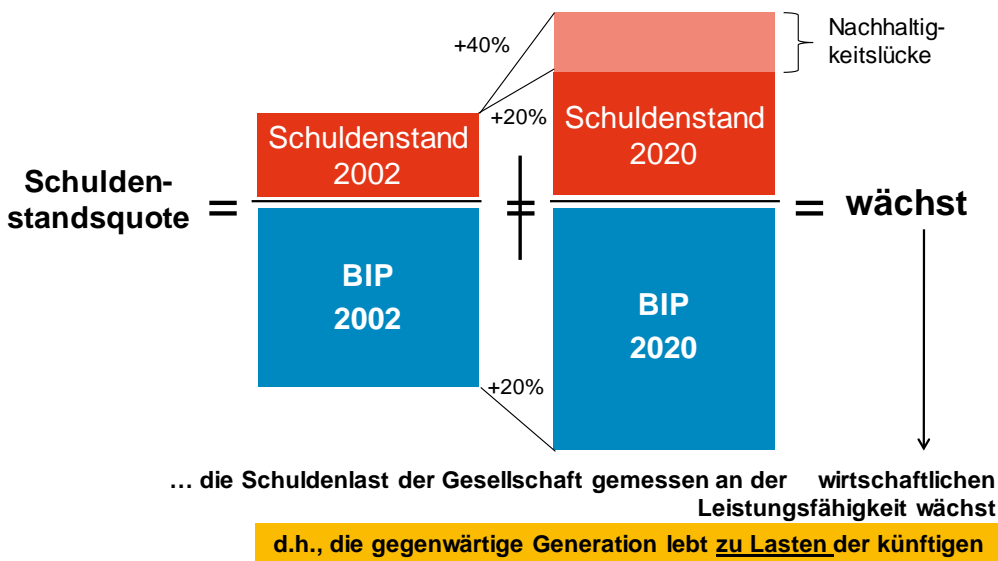
Die OECD empfiehlt ein in seiner Erfassungsbreite sehr weitreichendes Konzept zur Beurteilung der finanzpolitischen Nachhaltigkeit, schafft es aber, dieses auf wenige, zudem praktisch mit vertretbarem Aufwand zu ermittelnde, Indikatoren zu verdichten. Das Konzept setzt an den Gedanken der intertemporalen Budgetrestriktion an. Es verlangt bei einer unendlichen Zeitbetrachtung, dass der Barwert des Schuldenstandes gegen Null konvertiert. Da für Analysen von praktischer Relevanz nur zeitlich endliche Betrachtungen infrage kommen, muss ein Zielwert des Schuldenstandes definiert werden, der am Ende des Betrachtungszeitraumes erreicht sein soll. Dieser Zielwert kann mit Methoden der Wissenschaft schwerlich bestimmt werden, weshalb oft eine konstante Schuldenstandsquote, also das derzeitige Verhältnis zwischen Schuldenstand und Bruttoinlandsprodukt (BIP) fixiert wird. Dies bedeutet, dass die „Deckungsmöglichkeiten“ des Schuldenstandes durch das jährliche BIP von Generation zu Generation gleich bleiben soll.

⁸ Jochimsen, Beate: Nachhaltige Finanzpolitik ..., S. 109; staatliches Nettovermögen = Bruttovermögen – Verbindlichkeiten insbesondere Staatsschulden

⁹ Ebenda: S. 110 f.

Abbildung 1

Die Finanzpolitik ist nicht nachhaltig, wenn ...

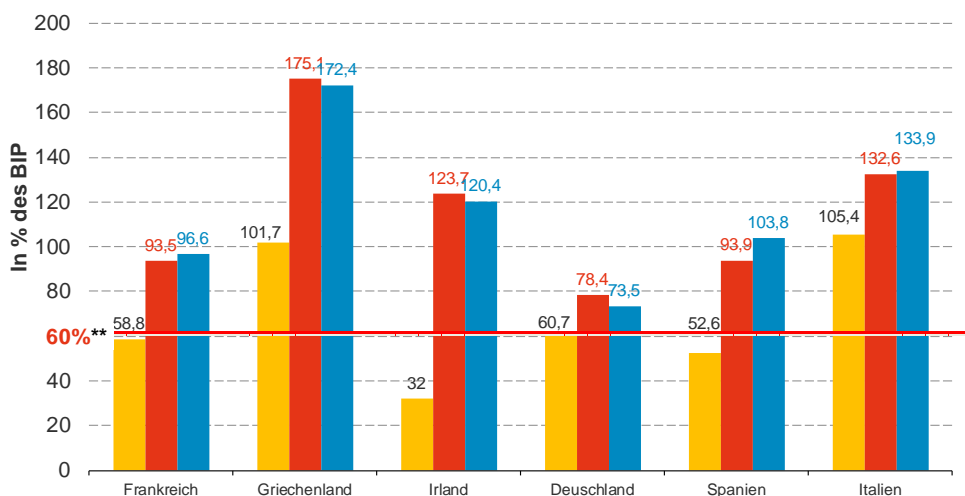


Eine konstante Schuldenstandsquote bedeutet jedoch keine Neuverschuldung von Null, sondern der Schuldenstand darf jährlich um die gleiche Rate wachsen, wie das BIP. Wächst er schneller, wie in Abbildung 1 dargestellt, so ergibt sich eine Nachhaltigkeitslücke, wächst er langsamer, so ergibt sich ein Nachhaltigkeitsplus.

Aus dem prognostizierten Wirtschaftswachstum resultiert bei gegebenem Schuldenstand im Ausgangsjahr der Betrachtung die zulässige jährliche Neuverschuldung. Über diese erfolgt eine Verzahnung mit der öffentlichen Haushaltswirtschaft. Denn die jährliche Neuverschuldung ist das Ergebnis des Überschreitens der Haushaltsausgaben über die ordentlichen Haushaltseinnahmen. Wird also im Prognosezeitraum festgestellt, dass durch die jährliche Neuverschuldung der Schuldenstand schneller wächst als das BIP, so müssen entweder die Einnahmen, insbesondere Steuereinnahmen erhöht oder die Ausgaben gekürzt werden. Gelingt dies nicht, bleibt zur Erlangung von hauswirtschaftlicher Nachhaltigkeit nur eine forcierte Politik des Wirtschaftswachstums, insbesondere über die Ausgabenstruktur, indem wachstumsfördernde Investitionen einen hohen Anteil an den Gesamtausgaben einnehmen (hohe Investitionsquote). Das OECD-Konzept ist also ein die wesentlichen Größen der Nachhaltigkeit erfassendes Konzept, welches zudem transparent und mit vertretbarem Prognose- und Berichtsaufwand praktikabel ist. Sein Grundgedanke hat daher auch Eingang gefunden in die Steuerung stabiler Finanzen auf europäischer Ebene.

Abbildung 2

Schuldenstandsquote ausgewählter Länder 2002, 2013 und 2015*



* Quelle: Schätzungen des IWF / Eurostat / Statista Stand: Februar 2015 / Europäische Kommission.
 ** Stabilitäts- und Wachstumspakt Schuldenstandsquote < 60 %

Betrachtet man die Entwicklung des Schuldenstandes, des Wirtschaftswachstums, sowie der Schuldenstandsquote über eine Anzahl von Jahren, so lassen sich für die Vergangenheit Nachhaltigkeitsfeststellungen treffen. Steigt die Schuldenstandsquote, wie dies seit der Einführung des Euro 2002 nicht nur für Griechenland, sondern insbesondere bei allen südeuropäischen Ländern, aber auch für Frankreich und Deutschland festzustellen ist, so war die Finanzpolitik in der zurückliegenden Dekade ganz offensichtlich nicht nachhaltig. Es muss zu teils dramatischen Kurskorrekturen der Haushaltswirtschaft dieser Länder kommen.

Der Kern des OECD – Konzepts liegt jedoch nicht in Vergangenheitsbetrachtungen, sondern in langfristigen Zukunftsprognosen. Signalisiert die Fortschreitung der gegenwärtigen Haushaltswirtschaft weiterhin steigende Nachhaltigkeitslücken, so ist ein Umsteuern dringlich, wobei je länger der Prognosezeitraum ist, die hauswirtschaftlichen Handlungsoptionen größer werden.¹⁰ Für eine nachhaltige Haushaltswirtschaftsgestaltung ist es entscheidend, Anpassungsnotwendigkeiten frühzeitig zu erkennen, damit schon gegenwärtig die notwendigen Maßnahmeentscheidungen getroffen werden können. Die schützt vor abrupten Kurskorrekturen mit den dann unvermeidlichen sozialen Spannungen, wie dies gegenwärtig auf dramatische Weise in Griechenland zu beobachten ist.

Dabei ist für die deutschen Länder festzustellen, dass wegen der fehlenden Steuerautonomie sich abzeichnende Nachhaltigkeitslücken maßgeblich durch Ausgabenanpassungen geschlossen werden müssen. Ein Sachverhalt, der sich jedoch in Zukunft infolge der gegenwärtig diskutierten Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ändern könnte. Insbesondere Bayern, Baden-Württemberg und Hessen fordern gemeinsam mit dem Bund ein Zuschlags- und Abschlagsrecht vom allgemeinen Einkommenssteuertarif für die Länder.

III. Rechtliche Normen und institutionelle Regelungen

Die Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern vollzieht sich im Rahmen eines festen Regelwerks von Normen und Fiskalregeln, dessen grundlegende Bestandteile im Grundgesetz (GG) und den Landesverfassungen festgelegt sind. Für die Nachhaltigkeit von zentraler Bedeutung sind die Normen für die öffentliche Schuldenaufnahme.

Angesichts des seit den 1970er Jahren enorm gestiegenen Schuldenstandes der öffentlichen Gebietskörperschaften in Deutschland, wurde als Ergebnis der Föderalismusreform II ein Paradigmenwechsel der rechtlichen Schuldennormen vorgenommen, die eine Abkehr von einer „großzügigen“ Schuldenfinanzierung der öffentlichen Haushalte zur rechtlichen Verpflichtung machen und so diese auf einen Pfad nachhaltiger Finanzpolitik zwingen.¹¹

Zusätzliche Impulse bekam diese Entwicklung jüngst durch die europäische Staatsschuldenkrise, was zu alle Euro-Länder verpflichtenden restriktiven Normen und Regeln des 2011 reformierten „Stabilitäts- und Wachstumspaktes“ und des europäischen „Fiskalpakts“ führte. Im Rahmen dieses Kapitels werden die wichtigsten dieser Normen und institutionellen Regelungen aufgezeigt und vor dem Hintergrund des OECD Konzepts bewertet.

1. Normen des Grundgesetzes und das europäische Normensystem

1.1. Konzept des Haushaltsausgleichs und strukturelles Schuldenverbot

Bis in das Jahr 1968 wurden durch den Bund, aber auch durch die Länder nahezu keine Kredite zur Finanzierung ihrer Haushalte aufgenommen. Der summierte Schuldenstand lag bei ca. 50 Mrd. €. Dies mag einerseits an der damaligen Werthaltung der Bevölkerung und ihrer politischen Repräsentanten gelegen haben, ganz bestimmt aber war es Folge der damaligen Kreditaufnahmenorm des GG. Öffentliche Kredite durften danach nur ausnahmsweise und dann nur für „werbende Zwecke“ aufgenommen werden. Darin schimmert eine betriebswirtschaftliche Verschuldungsauffassung durch, die eine objektbezogene Rentierlichkeit der mit Krediten finanzierten Investitionsausgaben im Auge hat¹²; der Anwendungsbereich war daher denkbar gering, weil entsprechende öffentliche Ausgabenprojekte wenig identifiziert werden konnten. Allgemeine Deckungskredite waren nicht erlaubt (Schuldenverbot).

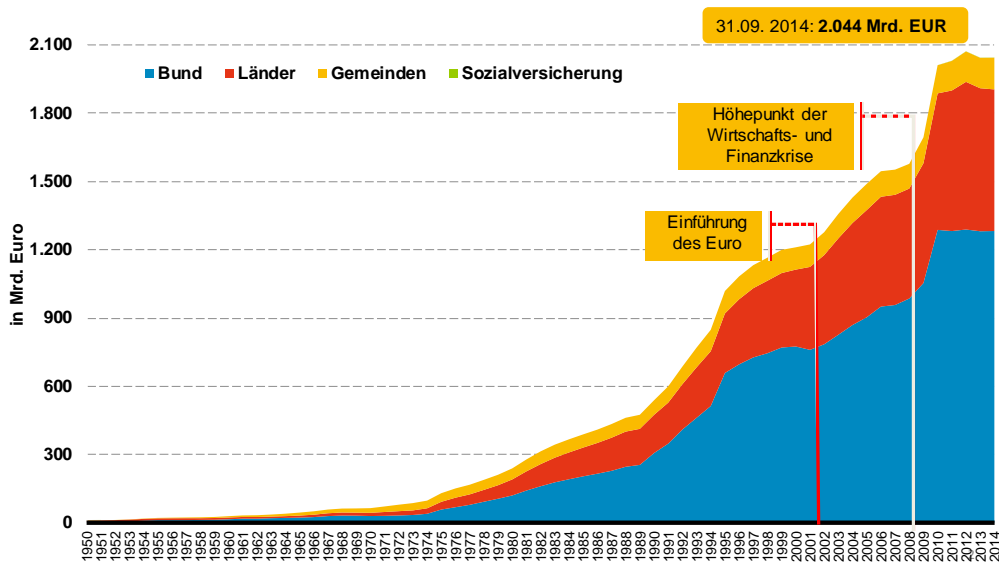
¹⁰ Anpassungen der Beamtenbesoldung sind dann genauso in Betracht zu ziehen, wie die langfristige Verfolgung von Personalabbaukonzepten, sowie ausgabenentlastende Verwaltungsreformen. Kurzfristig wird man insbesondere nur über den variablen Anteil der Investitionsausgaben entscheiden können.

¹¹ Zu den grundlegenden Beweggründen und Zielen der Reform siehe: Dönnebrink, Elmar; Erhardt, Martin; Höppner, Florian; Sudhof, Magaretha: Entstehungsgeschichte und Entwicklung des BMF-Konzeptes, S. 22-61, in: Die neuen Schuldenregeln im GG. Zur Fortentwicklung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen: Christian Kastrop, Gisela Meister-Scheufelen, Margaretha Sudhof (Hrsg.), Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft.

¹² Vgl. Ebenda, S. 23 sowie Fußnote 4. Das GG vom Mai 1949 hatte diese Schuldenregel wörtlich aus der Weimarer Reichsverfassung übernommen; Art. 87, S. 1 WRV: „Im Wege des Kredites dürfen Geldmittel nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zuwerbenden Zwecken beschafft werden.“

Abbildung 3

Schulden der öffentlichen Haushalte in Deutschland – von 1950 bis 2014



Kassenkredite und Kreditmarktschulden einschließlich Extrahaushalte, ohne Zweckverbände und ohne Sozialversicherung, Stand: 18. September 2014.

Im Zuge der „Großen Finanzreform“ 1969 wurde diese enge Verschuldungsnorm durch eine allgemeine Deckungsnorm ausgetauscht. Art. 115 GG knüpfte die höchstzulässige jährliche Neuverschuldung an die Höhe der staatlichen Brutto-Investitionen (sog. „Goldene Regel“) und ließ außerdem zur „Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ Ausnahmen zu. Diese Verschuldungsregel war zwar immer noch restriktiv gemeint, öffnete aber die Tür für eine rasante Entwicklung der öffentlichen Verschuldung des deutschen Gesamtstaates die 2014 rund 2 Billionen € erreichte. Eine Tilgungsverpflichtung war nicht in dieser Norm festgelegt, weshalb sich im gegenwärtigen Schuldenstand ehemalige Investitionsausgaben widerspiegeln, die jedoch längst schon wieder völlig abgeschrieben sind und die Re-Investitionen ebenfalls wieder mit Schulden finanziert werden mussten.¹³

Allmählich reifte die Erkenntnis, dass neue Regeln gefunden werden mussten, die dem Ausufern der deutschen Staatsverschuldung Einhalt gebieten. Als Ergebnis der Föderalismuskommission II wurden 2009 Beschlüsse zur Neufassung der Verschuldungsnormen des GG gefasst, die abermals einen äußerst tiefgreifenden Paradigmenwechsel der Finanzierung der öffentlichen Haushaltswirtschaften von Bund und Ländern bedeuten. Sie gebieten einen Ausstieg aus der Kreditfinanzierung der öffentlichen Haushalte und zwingen damit die Finanzpolitik auf den Kurs der Nachhaltigkeit.

Dass der Wunsch nach langfristiger Nachhaltigkeit (Tragfähigkeit, „Sustainability“) der deutschen Haushaltswirtschaft und nicht nur kurzfristige Konsolidierungsziele die grundlegende Motivation dieser Reform war, wird durch deren offizielle Begründung unmissverständlich deutlich:¹⁴

- Die bisher geltende Fiskalregelung des Art. 115 GG konnte die Neuverschuldung nicht nachhaltig eindämmen und damit den Anstieg der Schuldenstandsquote nicht verhindern.
- Der demografische Wandel verursacht in hohem Maße implizite Schulden und verlangt nach einer neuen Balance der Lastverteilung zwischen den Generationen.
- Hohe Schulden verengen die dauerhafte staatliche Handlungsfähigkeit.
- Die bisherigen Normen des Art. 115 GG sind nicht mit den Vorgaben des präventiven und korrektiven Arms des europäischen „Stabilitäts- und Wachstumspakts“ für eine nachhaltige und zukunftsorientierte Tragfähigkeit öffentlicher Finanzen kompatibel.

Insbesondere letzterer Gesichtspunkt, nämlich die grundgesetzliche Verschuldungsnorm mit den langfristigen durch das OECD-Konzept beeinflussten Zielen tragfähiger öffentlicher Finanzen auf europäischer Ebene in

¹³ Vgl. Ebenda, S. 25 – 31. Die Bindung der Verschuldungsmöglichkeiten an die Investitionen folgt auch dem Gedanken, dass neue Schulden hingenommen werden können, wenn dies mit einer Erhöhung des Staatsvermögens einhergeht und sich die staatliche Nettovermögensposition zumindest nicht verschlechtert. Die Autoren legen jedoch dar, dass aufgrund der Abschreibungen das Nettovermögen in % des BIP dramatisch gesunken ist, während die Schuldenstandsquote deutlich gestiegen ist.

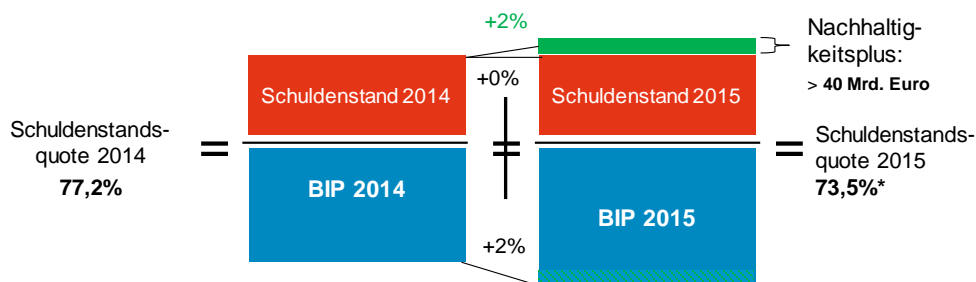
¹⁴ Siehe Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des GG (Art. 91 c, 91 d, 104 b, 109, 109 a, 115, 143 d); Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Deutscher Bundestag, Drs. 16/12410, S. 5 bis 7.

Übereinstimmung zu bringen, gab die Richtung vor. Art. 109 Abs. 3 GG bestimmt nunmehr: "Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen." Die Aufnahme neuer Schulden ist nur in konjunkturellen Schwächephasen und bei außergewöhnlichen Ereignissen, wie z. B. Naturkatastrophen oder Notsituationen gestattet, muss dann aber verbindlich über einen festgelegten Zeitraum wieder getilgt werden. Die Normen beziehen sich auf den Bundeshaushalt und die Haushalte der Länder, nicht direkt auf etwaige Defizite der Sozialversicherungen oder Gemeindefizite. Hier liegt ein wesentlicher Unterschied zu den gesamtstaatlichen Vorgaben des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt.¹⁵ Für den Bund bestimmt Art. 109 GG, dass das Neuverschuldungsgebot eingehalten ist, wenn die strukturelle Nettokreditaufnahme pro Jahr nicht über 0,35 % des BIP liegt. Diese Norm muss ab 2016 erfüllt sein. Für die Länder gilt das strukturelle Neuverschuldungsverbot ab 2020 vollständig. Außerdem fordert die Übergangsregel nach Art. 143 d Abs. 1 GG, dass die Haushalte der Länder schon derzeit so aufzustellen sind, dass im Haushaltsjahr 2020 das strukturelle Neuverschuldungsverbot zuverlässig eingehalten wird.

Es ist offensichtlich, dass das grundgesetzliche Konzept des Haushaltsausgleichs restriktivere Verschuldungsregeln normiert als im klassischen (vereinfachten) OECD-Konzept für eine nachhaltige Finanzpolitik gefordert. In diesem Nachhaltigkeitskonzept dürfte der Schuldenstand durch jährliche Nettoneuverschuldung prozentual in dem Maße steigen, wie das jährliche BIP zeigt und so die Schuldenstandsquote konstant bleibt. Dem gegenüber führt die Einhaltung der Grundgesetznormen ab 2020 zu einer sinkenden Schuldenstandsquote. Die Normen zielen also im Rahmen der vereinfachten Grundstruktur des OECD-Konzeptes auf ein jährliches Nachhaltigkeitsplus ab.

Abbildung 4

Sinkende Schuldenstandsquoten durch jährlichen Haushaltsausgleich



*Prognose, Europäische Kommission; Statista, 17. September 2014

Die Sinnhaftigkeit eines derart restriktiven GG-Konzepts erschließt sich nicht auf den ersten Blick. Sie wird jedoch deutlich an der Beantwortung der Frage, warum dem Bund eine jährliche strukturelle Neuverschuldung i. H. v. 0,35 % des BIP weiterhin zugestanden wird. Auf europäischer Ebene hat sich in einem längeren Diskussions- und Überlegungsprozess durchgesetzt, mittelfristige Haushaltsziele nach Maßgabe sehr langfristiger Tragfähigkeitsanalysen für die einzelnen Mitgliedsstaaten festzulegen. Die stellen nicht nur auf das Wirtschaftswachstum ab, sondern beziehen den schon vorhandenen Schuldenstand sowie insbesondere die demografischen Langfristveränderungen und ihren Einfluss auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen mit ein.¹⁶ Auf der Basis derartiger Tragfähigkeitsbetrachtungen ergab sich, dass für Deutschland bei einem strukturellen Defizit von max. 0,5 % des BIP eine langfristig tragfähige Haushaltslage des Gesamtstaates noch gewährleistet ist.¹⁷ Die Fiskalnormen des GG zielen also auf der Basis konzeptionell anspruchsvoller Tragfähigkeitskonzepte auf die Sicherstellung langfristiger Nachhaltigkeit der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern. Eine sich bei Wirtschaftswachstum ergebende nachhaltige Absenkung der Schuldenstandsquote dient diesem Ziel und ist konzeptionell gewollt.

1.2. Europäisches Normensystem

Im Zuge der europäischen Staatsschuldenkrise, die zur Jahreswende 2009/2010 mit der Notwendigkeit, die öffentliche Zahlungsunfähigkeit Griechenlands abzuwenden, ihren dramatischen, augenfälligen Ausgangspunkt hatte, wurden auf europäischer Ebene langfristige Fiskalnormen, sowie institutionelle Regelungen entwickelt, die insbesondere für die Euro-Zonen-Länder Budgetdisziplin durchsetzen und damit künftige Staatsschuldenkrisen verhindern sollen.¹⁸

¹⁵ Im Zusammenhang mit dem Gesetzgebungsverfahren zum „Fiskalpakt“ wurde jedoch nochmals ausdrücklich festgestellt, dass der Bund für Defizite der Sozialversicherungen und die Länder für Defizite in den Haushalten der Kommunen Verantwortung tragen.

¹⁶ Siehe hierzu nochmals: Auszug aus dem Monatsbericht des BMF ..., S.45 f.

¹⁷ Siehe Dönnebrink, E., Erhardt, M., Höppner, F., Sudhof, M.: Entwicklungsgeschichte und Entwicklung des BMF-Konzepts ..., S. 38 f.

¹⁸ Einen guten Überblick bietet: Neue haushaltspolitische Überwachung der EU, auf dem Weg zur Stabilitätsunion; in der Reihe „Auf den Punkt“, BMF, April 2013. Siehe auch: Fragen und Antworten zum Stabilitäts- und Wachstumspakt, BMF, 30. Mai 2014

Schon bei der Schaffung der Voraussetzungen zur Einführung des Euro wurden in den Verträgen von Maastricht 1992 Konvergenzkriterien für die öffentliche Haushaltswirtschaft festgelegt. Das jährliche Staatsdefizit sollte 3 % des BIP nicht überschreiten, die Schuldenstandsquote sollte auf 60 % des BIP gehalten werden. Durch den „Stabilitäts- und Wachstumspakt“ (1997) wurden diese „Beitrittskriterien“ zu rechtlich verbindlichen Dauerkriterien stabiler öffentlicher Finanzen.

Auch wenn die Verletzung insbesondere des Defizitkriteriums von 3 % Sanktionsverfahren nach sich zog, konnte der Pakt die Staatsschuldenkrise nicht verhindern. Lagen bei Einführung des Euro 2002 die Schuldenstandsquoten von Frankreich und Deutschland nahe bei 60 %, in Irland und Spanien sogar deutlich darunter, aber in Griechenland und Italien mit über 100 % schon deutlich darüber, so ist schon rund zehn Jahre später (2013) ein völlig anderes Bild festzustellen: in allen hier betrachteten Euro-Ländern ist die Schuldenstandsquote kräftig gestiegen, auch in Frankreich, auch in Deutschland; Spitzenreiter ist Griechenland mit 175 % (vgl. dazu nochmals Abbildung 2).

Die eingetretene bedrohliche Entwicklung der Staatsverschuldung machte klar, dass es wirksamerer Fiskalnormen und zuverlässigerer Koordinations- und Sanktionsverfahren bedurfte, um solide Staatsfinanzen in der EU zu gewährleisten. Es galt ein für alle Staaten verbindliches Regelwerk zu finden, welches die Länder auf den Kurs nachhaltiger Finanzpolitik zwingt. Mit dem am 13. Dezember 2011 in Kraft getretenen, grundlegend reformierten Stabilitäts-Wachstumspakt und dem diese Regeln ergänzenden und verschärfenden „Fiskalpakt“, der am 1. Januar 2013 in Kraft trat, wurden diese Normen verbindlich:

- Neben der Defizitgrenze von 3 % des BIP wurden die EU-Länder nunmehr auf das mittelfristige Haushaltsziel eines strukturell ausgeglichenen (d. h. um Konjunktur- und Einmaleffekte bereinigten) oder nahezu ausgeglichenen Haushalt verpflichtet. Der Fiskalpakt legt diesbezüglich die Grenze von 0,5 % des BIP fest, wenn die Schuldenstandsquote noch über 60 % liegt.
- Die Schuldenstandsquote von 60 % wird als Obergrenze bestätigt. EU-Länder, die diese Grenze überschreiten, müssen jährlich 1/20 des überschreitenden Anteils abbauen.
- Nach dem Fiskalpakt müssen alle Vertragspartner die Schuldenbremse in nationales Recht, vorzugsweise im Verfassungsrang, verankern. Die Umsetzung im Europäischen Gerichtshof ist einklagbar.

Durch die Festlegung des Zielwertes von 60 % Schuldenstandsquote gepaart mit der Verpflichtung, dieses Ziel bei Überschreitung in einem Anpassungszeitraum von 20 Jahren zu erreichen, spiegeln die EU-Normen die Grundstruktur des OECD-Nachhaltigkeitskonzeptes vollständig wieder. So müsste bei jährlichen ausgeglichenen Haushalten das BIP in Deutschland um jährlich 1,3 % wachsen, um die Schuldenstandsquote von 78,4 % in 2013 auf 60 % in 2033 zu senken. Wächst das BIP schwächer, so reichen ausgeglichene Jahreshaushalte nicht aus, um den Zielwert zu erreichen, es bedarf dann der Erwirtschaftung von Haushaltsüberschüssen. In Griechenland müsste das BIP jährlich um 5,5 % wachsen, um die Schuldenstandsquote von 175,4 % in 2013 auf 60 % in 2033 zu senken. Damit wird deutlich, dass man im Falle von Griechenland mit Wirtschaftswachstum allein dieses Ziel nicht annähernd erreicht, sondern es extremer Maßnahmen der Haushaltskonsolidierung bedarf.

2. Institutionelle Regelungen zur Durchsetzung der Normen

2.1. Reformierte europäische Verfahrensregeln

Zur Durchsetzung der Fiskalnormen und zur Überwachung ihrer Einhaltung durch die Mitgliedsstaaten der Wirtschafts- und Währungsunion ist durch das reformierte Vertragswerk ein umfassendes System der haushaltspolitischen Überwachung und Koordination sowie ein quasi-automatischer Sanktionsmechanismus verbindlich festgelegt worden. Man unterscheidet nun zwischen einem „präventiven Arm“, der ein sanktionsbewehrtes Frühwarnverfahren ist und Normabweichungen im frühen Haushaltsplanverfahren der Länder erkennt und ahnden will, und einem „korrektiven Arm“.

Gemäß dem präventiven Arm haben die Mitgliedstaaten frühzeitig jährliche Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme vorzulegen¹⁹, in denen unter Berücksichtigung der prognostizierten Wirtschaftsentwicklung sowie von demografischen Auswirkungen dargelegt wird, wie beabsichtigt ist, das Mittelfristziel eines strukturell ausgeglichenen Haushaltes zu erreichen. Führt eine Kommissionsüberprüfung zur Feststellung erheblicher Abweichungen vom Mittelfristziel, so greift ein zeitlich gestrafftes Sanktionsverfahren, welches zu einer verzinlichen Einlage in Höhe von 0,2 % des BIP führt, wenn das Mitgliedsland die von der EU vorgeschlagenen Abhilfemaßnahmen nicht umsetzt. Entscheidend ist die sanktionsbewehrte Einflussnahme auf die nationale Haushaltspolitik schon in der Planungsphase. Vor der Reform wurde ein Defizitverfahren erst bei Überschreitung der

¹⁹ Siehe: Deutsches Stabilitätsprogramm, Aktualisierung 2014, BMF, Stand April 2014.

Defizitgrenzen von 3 % des BIP ausgelöst, nunmehr bei Abweichung vom strukturellen Haushaltsausgleich, wobei das 3 %-Kriterium durchaus erfüllt sein kann.

Werden die Anpassungsmaßnahmen trotz der Sanktionen der präventiven Komponente nicht befriedigend umgesetzt und führt dies zu übermäßigen Defiziten (>3 % des BIP), so greift der „korrektive Arm“ mit einem formellen Defizitverfahren, wenn

- die Defizitgrenze von 3 % des BIP überschritten wird,
- oder ein unzureichender Abbau des Schuldenstandes über der Marke von 60 % (jährlich 1/20) festzustellen ist.

Die zunächst verzinslichen Einlagen in Höhe von 0,2 % des BIP wandeln sich zunächst in unverzinsliche, bei weiterhin nicht feststellbarer Kurskorrektur wird daraus ein nicht rückzahlbares Bußgeld. Weitere Sanktionsmaßnahmen sind möglich. Die Sanktionsverfahren erfolgen „quasi-automatisch“, da ein entsprechender Vorschlag der Kommission nur durch einen qualifizierten Ratsbeschluss verhindert werden kann.

Das gesamte Verfahren der Frühwarnung, Haushaltsüberwachung und Sanktionierung ist eingebettet in einen fest verabredeten zeitlichen Koordinationszyklus, den der europäische Rat im Juni 2010 beschlossen hat: das sog. „Europäische Semester“.²⁰ Damit besteht auf EU-Ebene ein sachgerecht durchstrukturiertes System zur Durchsetzung stabiler und nachhaltiger Finanzpolitik.

2.2. Der Stabilitätsrat: ein zahnloser Tiger?

Zur Sicherstellung der Einhaltung der Normen des GG muss als notwendige Bedingung ausgeschlossen werden, dass sich die Haushalte auf eine Haushaltsnotlage hin entwickeln. Diese Feststellung ist gegenwärtig nur für Bremen, Berlin, Schleswig-Holstein und das Saarland getroffen. Diese Länder erhalten vom Bund und den anderen Ländern finanzierte Konsolidierungshilfen. Haushaltsnotlage-Länder sind in Gefahr, nicht nur nicht die Grundgesetznormen ab 2020 erfüllen zu können, sie können die Einhaltung der internationalen Fiskalpakt-Normen für Deutschland insgesamt gefährden und so sogar europäische Sanktionszahlungen verursachen.

Abbildung 5

Verfahrensweise zur Feststellung einer drohenden Haushaltsnotlage

	Beratungsgrundlage:	Entscheidung:
1. Stufe: Haushaltsüberwachung (Stabilitätsrat)	Stabilitätsbericht, darin: <ul style="list-style-type: none"> - Aussage zur Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenze - Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung - Projektion zur mittelfristigen Haushaltsentwicklung (einheitliche Annahmen) 	Einleitung einer Prüfung, ob Haushaltsnotlage droht, wenn <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Hinweis im Rahmen der allgemeinen Haushaltsüberwachung besteht oder ⇒ Mehrzahl der Kennziffern die festgelegten Schwellenwerte überschreitet oder ⇒ die Mittelfristprojektion dies ergibt.
2. Stufe: Prüfung auf drohende Haushaltsnotlage (Stabilitätsrat/ Evaluationsausschuss)	Prüfbericht des Evaluationsausschusses auf der Grundlage <ul style="list-style-type: none"> - einer umfassenden Prüfung aller relevanten Bereiche des betroffenen Haushalts - von Informationen der betroffenen Gebietskörperschaft 	ggf. Feststellung einer drohenden Haushaltsnotlage Folge: Vereinbarung eines Sanierungsprogramms mit der Gebietskörperschaft und Unterrichtung des Stabilitätsrats über die Umsetzung

Daher hat man im Zusammenhang mit der Einführung des strukturellen Neuverschuldungsverbotes in das GG mit Art. 109A Nr. 1 GG für die vorlaufende Überwachung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern ein gemeinsames Gremium geschaffen: den Stabilitätsrat. Die Kompetenzen und die Methodik der Überwachung werden im Stabilitätsrats-Gesetz²¹ näher ausgeführt. Haushaltsnotlagen sollen frühzeitig erkannt werden. Danach haben der Bund und jedes Bundesland einen sog. Stabilitätsbericht vorzulegen, auf dessen Grundlage die Haushaltsüberwachung als 1. Stufe des Verfahrens erfolgt. Die Überwachung erfolgt u. a. anhand der Entwicklung vier aussagefähiger hauswirtschaftlicher Kennziffern. Liegen davon drei über für alle Länder verbindlichen Schwellenwerten, so nimmt man eine drohende Haushaltsnotlage an. Es erfolgt sodann für das betref-

²⁰ Siehe dazu: Neue Haushaltswirtschaftliche Überwachung der EU..., S. 7, sowie Deutsches Stabilitätsprogramm..., S. 13 und 18.

²¹ Siehe Gesetz zur Änderung des GG..., Art. 1 Nr. 5 sowie S. 7.

fende Land eine vertiefte, umfassende Prüfung aller relevanten Bereiche in der 2. Stufe. Stellt der Stabilitätsrat dann eine drohende Haushaltsnotlage fest, so hat das Land eine Vereinbarung über ein verbindliches Sanierungsprogramm zu schließen. Dieses enthält geeignete Konsolidierungsmaßnahmen und eine einzuhaltende Kreditlinie, über dessen Einhaltung das jeweilige Land dem Stabilitätsrat halbjährlich zu berichten hat.

Die Haushaltsautonomie wird durch die Kompetenzen des Stabilitätsrates bei den Haushaltsnotlage-Ländern beeinträchtigt. Sollten die Auflagen der Vereinbarungen nicht eingehalten werden oder zeigen die Berichterstattungen, dass sie nicht ausreichen, so kann der Stabilitätsrat beschließen, das betreffende Land aufzufordern, seine Konsolidierungsbemühungen zu verstärken. Damit endet jedoch die Kompetenz des Stabilitätsrates; weitere Sanktionsmaßnahmen sind nicht vorgesehen. Er kann insbesondere keinerlei rechtliche Schritte einleiten zur Sicherstellung der Stabilitätsziele.

Ist der Stabilitätsrat also mit seinen gegenwärtigen (eingeschränkten) Kompetenzen ein „zahnloser Tiger“? Wenn man vom Stabilitätsrat die Sicherstellung der grundgesetzlichen und europäischen Normen erwartet, reichen jedenfalls die gegenwärtigen Kompetenzen nicht aus. So ist es nur allzu verständlich und konsequent, wenn der Bund im Rahmen der Verhandlungen zur „Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“ jüngst eine Stärkung der Kompetenzen des Stabilitätsrates bei der Überwachung und Durchsetzung der gesamtstaatlichen europäischen Vorgaben fordert. Nach diesen Vorstellungen soll der Stabilitätsrat künftig

- die Verantwortlichkeit einzelner Länder bzw. des Bundes bei der Überschreitung der Obergrenze der nationalen Schuldenregelungen überprüfen und feststellen können,
- verbindliche Empfehlungen zu weiteren Konsolidierungsanstrengungen aussprechen können nicht nur Maßnahmen im beiderseitigen Einverständnis im Rahmen einer ausgehandelten Bund-Länder-Vereinbarung,
- ein mehrstufiges, mit Sanktionen versehenes Verfahren, bei Regelverstößen zur Verfügung haben und
- ein Klagerecht vor dem Bundesverfassungsgericht zur letztlichen Durchsetzung der Sanktionen eingeräumt bekommen.

Die Aufwertung des Stabilitätsrates orientiert sich an den Kompetenzen des Eco fin rates. Letztlich muss anerkannt werden, dass Deutschland mit Zustimmung der Länder im Bundesrat Stabilitätsverpflichtungen eingegangen ist und ein zuverlässiges Instrumentarium innerstaatlich existieren muss, um in einem föderalen Staatsgebilde, wie der Bundesrepublik, diese Verpflichtungen sicherzustellen. Bei der Wahl der zusätzlichen Stabilitätsratskompetenzen sind jedoch die Schranken der verfassungsmäßig garantierten Haushaltsautonomie der Länder zu wahren.

Im Zusammenhang mit der Umsetzung des Fiskalpaktes in Deutschland wurde dem Stabilitätsrat die Überwachung der Einhaltung der Obergrenzen des gesamtstaatlichen strukturellen Defizits zugeordnet.²²

IV. Der finanzwirtschaftliche Befund: Trügt der Schein?

Im Rahmen dieses Kapitels soll die tatsächlich stattgefundenene haushaltswirtschaftliche Entwicklung anhand von wenigen Kennziffern hinterfragt werden. Ist Deutschland als Gesamtstaat auf dem Weg, die rechtlichen Normen zur Sicherheit der Nachhaltigkeit seiner öffentlichen Haushaltswirtschaft zuverlässig einzuhalten?

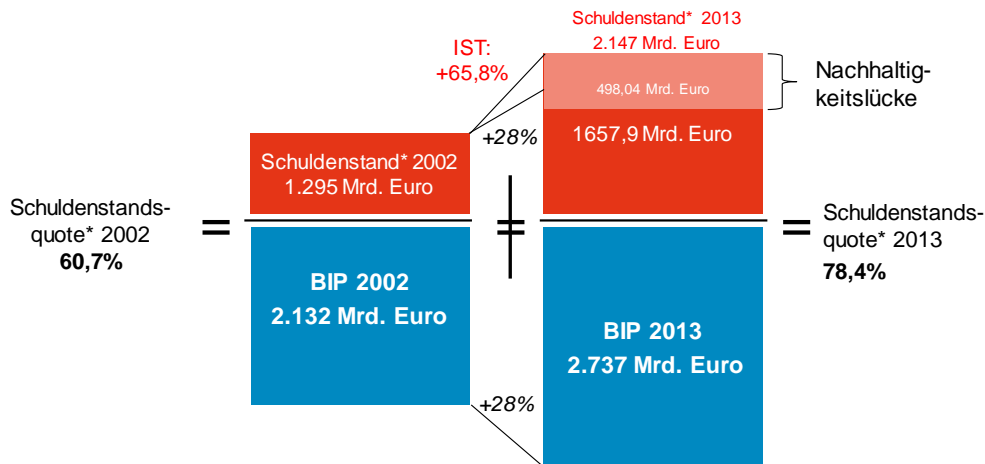
1. Der gesamtstaatliche Befund

Seit der Einführung des Euro in 2002 ist der Schuldenstand aller öffentlicher Gebietskörperschaften in Deutschland bis 2013 um rund 850 Mrd. € = 65,8 % gestiegen, während das deutsche BIP im gleichen Zeitraum von 2.132 Mrd. € auf 2.737 Mrd. € = 28 % angewachsen ist. Die deutsche Schuldenstandsquote stieg von 60,7 % auf 78,4 %. Die Entwicklung des deutschen Gesamthaushaltes war also in dieser zurückliegenden Dekade ganz offensichtlich nicht nachhaltig. Nachhaltig wäre sie dann gewesen, wenn das Wachstum des Schuldenstandes ebenfalls 28 % = 362,9 Mrd. € betragen hätte. Es ist also eine Nachhaltigkeitslücke i. H. v. knapp 500 Mrd. € entstanden, die nun nach den europäischen Stabilitätskriterien spätestens in den nächsten 20 Jahren wieder abgetragen werden muss.

²² Siehe Deutsches Stabilitätsprogramm..., S. 12.

Abbildung 6

Vergleich der Schuldenstandsquoten Deutschland 2002 und 2013

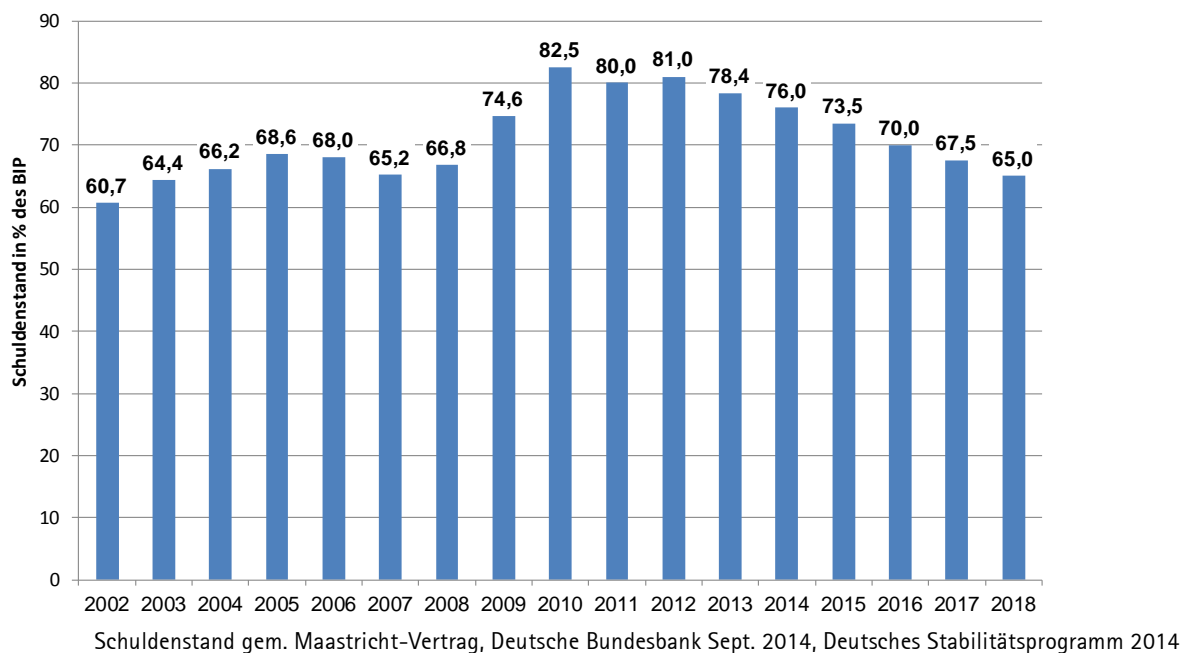


* gem. Maastricht-Vertrag, Deutsche Bundesbank September 2014

Das Konzept des strukturell ausgeglichenen Haushalts ist geeignet, bei gegebenem Wirtschaftswachstum die entstandene Nachhaltigkeitslücke durch die Erlangung eines jährlichen Nachhaltigkeitsplus zu schließen. Die nachhaltige Absenkung der Schuldenstandsquote – und zwar deutlich schneller als von den europäischen Stabilitätsnormen gefordert – ist ausdrückliches Ziel der Bundesregierung. So soll die Quote innerhalb von zehn Jahren auf weniger als 60 % des BIP fallen.²³ Nach der Projektion des Bundes vom April 2014 sollen schon 2018 wieder 65 % des BIP erreicht werden, wie Abbildung 7 zeigt.

Abbildung 7

Bruttoverschuldung des Staates in % des BIP



Aber nicht nur die Entwicklung der Schuldenstandsquote zeigt die derzeit gute finanzpolitische Lage des Gesamtstaates, auch werden alle anderen geforderten Fiskalnormen derzeit erfüllt.²⁴ Während im Jahre 2010 die Maastrichter Defizitgrenze mit -4,2 % des BIP deutlich verletzt wurde, war der gesamtstaatliche Finanzierungssaldo in 2012 schon mit +0,1 % des BIP ausgeglichen. In 2014 wurde sogar ein gesamtstaatlicher Finanzierungsüberschuss von 0,6 % des BIP erreicht.²⁵ Auch in struktureller Betrachtung, d. h. bei konjunktureller

²³ Siehe Deutsches Stabilitätsprogramm..., S. 25 sowie S. 36 f.

²⁴ Ebenda S. 22 ff.

²⁵ Siehe Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung vom 24. Februar 2015 (62/15)

Normallage, weist der Gesamthaushalt kein strukturelles Defizit auf, sondern 2013 mit +0,7 % des BIP einen positiven Wert. Nach dem europäischen mittelfristigen Haushaltsziel wäre noch ein strukturelles Finanzierungsdefizit von -0,5 % des BIP möglich gewesen. Die Finanzpolitik projiziert für die folgenden Jahre ebenfalls einen positiven strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo.

Die Kennziffern lassen erkennen, dass der deutsche Gesamtstaat finanzpolitisch derzeit solide dasteht und auf dem Weg zur Nachhaltigkeit ist. Jedoch zeigt auch die aktuelle Version der langfristigen Tragfähigkeitsanalyse bis 2060, dass die unveränderte Fortsetzung der derzeitigen Politik ab 2020 wieder zur Aufnahme neuer Schulden zurückführen würde und damit die Fiskalnormen nicht eingehalten würden. Die Schuldenstandsquote würde bis 2060 sogar 180 % betragen. Die Analysen zeigen, dass nur die Einhaltung der geltenden Fiskalregeln (Schuldenbremse, mittelfristiges Haushaltsziel) zur nachhaltigen Rückführung der Schuldenstandsquote führt. Damit die Fiskalregeln eingehalten werden, bedarf es langfristig ausgerichteter Strukturreformen und Konsolidierungsmaßnahmen. Der Konsolidierungsbedarf bezogen auf das Basisjahr 2012 beträgt 1,4 % bis 6,9 % der gesamtstaatlichen Ausgaben.²⁶

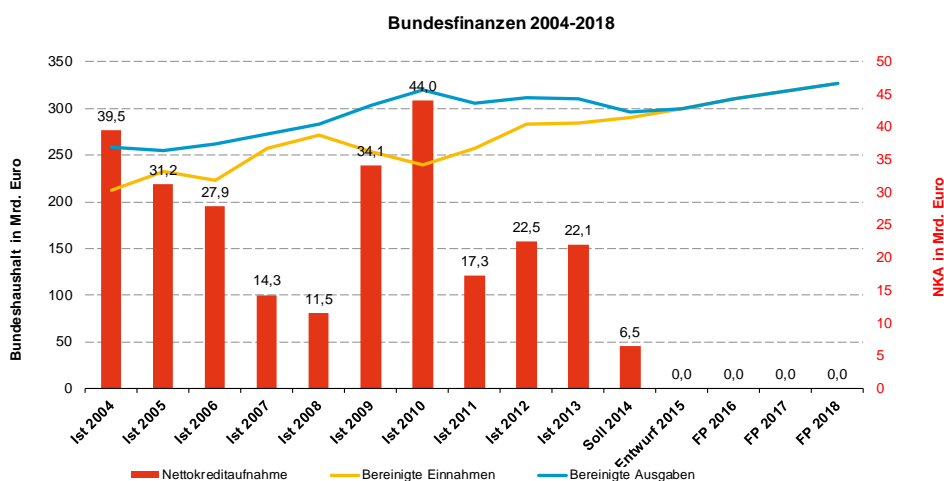
Damit genügt es nicht, sich bei der Konsolidierung vorrangig auf das Wirtschaftswachstum und die damit einhergehenden steigenden Steuereinnahmen zu verlassen. Auch eine zweite, volkswirtschaftlich auf lange Frist eher problematische Entwicklung trägt gewissermaßen zu den gegenwärtigen Konsolidierungsfortschritten bei: die im Zuge der Bewältigung der europäischen Staatsschuldenkrise forcierte gesamteuropäische Geldmengenermehrung mit der Folge historisch niedrigster Zinssätze. Zur Sicherstellung der rechtlichen Normen bedarf es vielmehr aktiv gestalteter Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen auf der Ausgabenseite, nicht nur „automatisch“ sich ergebender Haushaltsentlastungseffekte aufgrund von Marktentwicklungen. Diese Anstrengungen zur Sicherung nachhaltiger Haushalte müssen auf Bundesebene, aber insbesondere auf Länderebene, d. h. auch in Deutschland und nicht nur in den Euro-Krisenländern ausgebaut werden.

2. Bundesebene

Insbesondere dem Bund ist es gelungen, schon ab 2012 das Verfassungsziel einzuhalten und 2015 sogar einen Haushalt ohne Neuverschuldung vorzulegen. Das Bild auf Bundesebene zeigte in der Vergangenheit eine regelmäßig unterhalb der Linie der bereinigten Ausgaben liegende Linie der bereinigten Einnahmen. Die Finanzierungslücke wurde durch jährliche Nettoneuverschuldungen geschlossen. Die beiden Linien werden jedoch ab 2015 deckungsgleich. Seit 2010 ist eine leicht fallende Gesamtausgabenlinie zu erkennen, aber eine steil ansteigende Einnahmeline.

Abbildung 8

Bundesebene



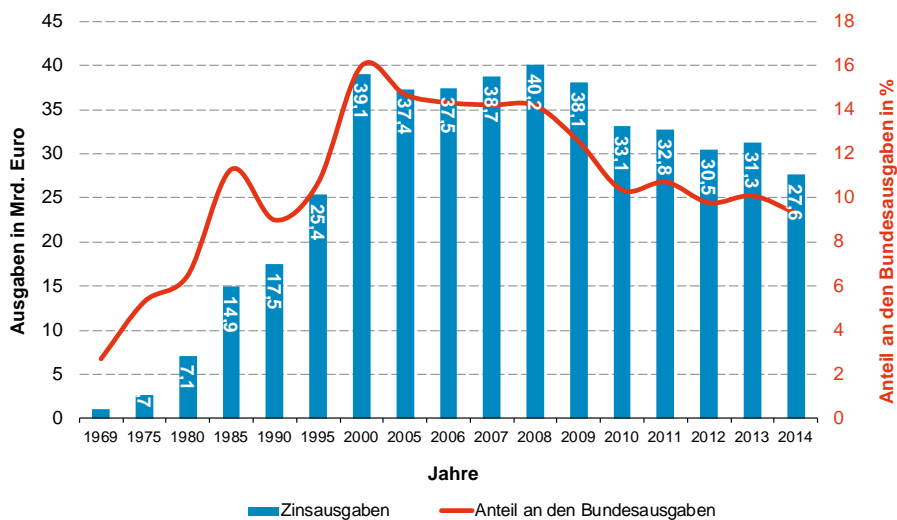
Quelle: eigene Darstellung, BMF, Stand: 16. September 2014.

Die fallende Ausgabenlinie ist jedoch weniger auf Konsolidierungserfolge bei den Primärausgaben bestimmt, sondern maßgeblich verursacht durch Ersparnisse der Zinsausgaben infolge deutlich gesunkener Zinssätze für Umschuldungskredite. Betragen die Zinsausgaben des Bundes 2008, also vor dem Einsetzen der Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise, rund 40 Mrd. € mit einem Anteil von rund 14 % an den Bundesausgaben

²⁶ Siehe Auszug aus dem Monatsbericht des BMF März 2014, S. 51

insgesamt, so beliefen sich die Zinsausgaben in 2014 auf rund 27,6 Mrd. €. Der Anteil der Zinsausgaben aus den Gesamtausgaben schrumpfte entsprechend auf rund 9 %. Dieser Einsparungsbetrag in Höhe von 12,6 Mrd. € ergab sich, obwohl in den Jahren 2008 bis 2014 rund 155 Mrd. € zusätzliche neue Kredite aufgenommen wurden. Der Zinssatzsenkungseffekt für die umzuschuldenden, d. h. zu verlängernden, Schuldenstandskredite überkompensiert die zusätzlichen Zinszahlungen für zusätzlich aufgenommene Kredite.

Abbildung 9: Anteil der Zinsausgaben aus den Gesamtausgaben

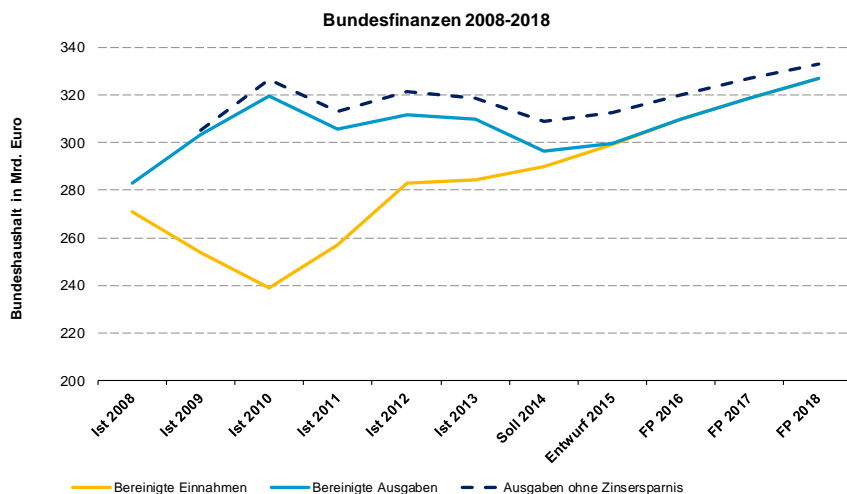


Eine Haushaltspolitik, die die Ziele nachhaltiger Finanzpolitik zuverlässig, dauerhaft sicherstellen will, kann sich aber nicht auf die Dauerhaftigkeit derartiger Kreditmarktgegebenheiten verlassen. Sie sind letztlich Folge eines politischen Krisenbewältigungsszenarios, mithin eines politisch herbeigeführten Marktungleichgewichtes.

Die Zinersparnisse von 2008 bis 2013 betragen rund 10,2 Mrd. = 25,4 %. Die folgende Abbildung zeigt zusätzlich die Entwicklung der bereinigten Bundesausgaben, wenn man diese um die jährlichen Zinseingangseffekte bereinigt. Es ist ersichtlich, dass eine „schwarze Null“ nicht 2015 zu erreichen gewesen wäre, sondern, bei angenommenen Steuereinnahmewachstum, erst fünf bis sechs Jahre später.

Abbildung 10

Entwicklung der Ausgaben ohne Zinersparnis

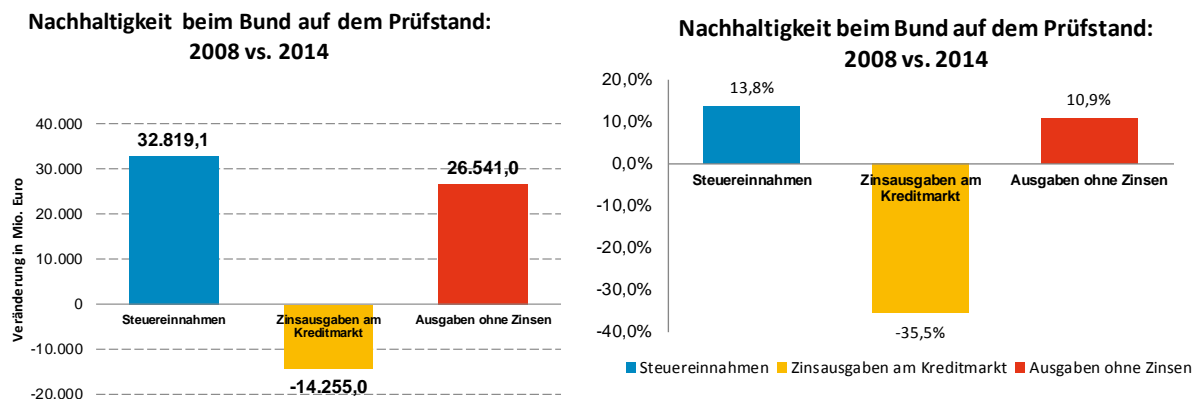


Quelle: eigene Darstellung, BMF, Stand: 16. September 2014.

Betrachtet man die Entwicklung der Steuereinnahmen zwischen 2008 und 2014, so erkennt man, dass diese trotz des enormen Rückgangs in den Jahren 2008/09, um rund 32,8 Mrd. € = 13,8 % gestiegen sind. Stellt man diesen jedoch das Wachstum der sog. Primärausgaben (Gesamtausgaben ohne Zinsausgaben) gegenüber, so ergibt das statistische Bild eine Steigerung von rund 26,5 Mrd. € = 10,9 %. Das bedeutet, dass rund 81 % der Steuermehreinnahmen zur Steigerung der Primärausgaben und damit nicht zur Haushaltskonsolidierung genutzt wurden.

Abbildung 11

Nachhaltigkeit beim Bund?



Quelle: eigene Darstellung, Ist 2014, BMF Monatsbericht Januar 2015.

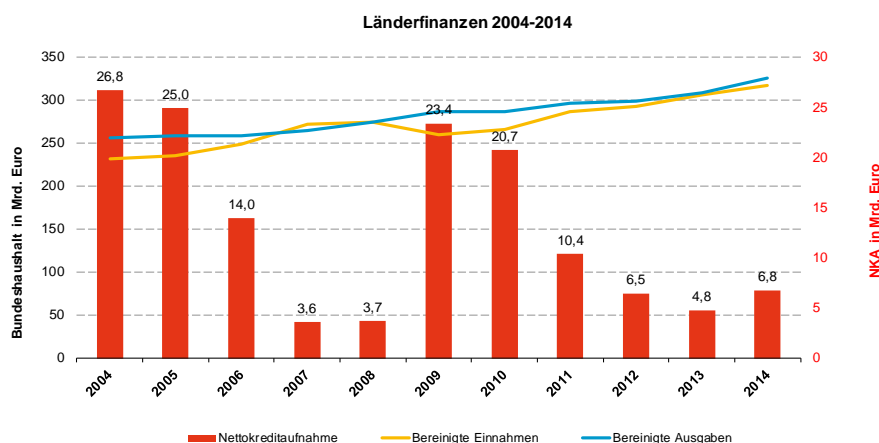
Das Bild zeigt, dass die aktuelle gute Haushaltssituation des Bundes auf zwei Effekten beruht: Steuereinnahmesteigerungen und Zinsausgabensenkungen. Damit ist der Schluss zu ziehen, dass bezüglich des Bundeshaushaltes eine Nachhaltigkeit auf der Seite der regulären Ausgaben nicht zuverlässig sichergestellt ist. Es bedarf dazu einer Durchbrechung der Dynamik der regulären Bundesausgaben in den einzelnen Aufgabenbereichen, insbesondere bei den Sozialausgaben. Gelingt dies nicht, so würden verhaltener steigende Steuereinnahmen z. B. aufgrund konjunktureller Risiken, sowie wieder steigende Zinsen die strukturellen Probleme der Bundesausgabenstruktur sichtbar werden lassen. Weiterer Handlungsbedarf zur Sicherstellung nachhaltiger Finanzpolitik ist damit gegeben.

3. Ebene der Ländergesamtheit

Ein deutlich schlechteres Bild ist auf der Ebene der Ländergesamtheit festzustellen. Dies wird sichtbar durch Aggregation der finanzwirtschaftlichen Größen aller Länder. Folgende Abbildung zeigt, dass die bereinigten Ausgaben bis auf die Jahre 2007/08 stets oberhalb der bereinigten Einnahmen verlief. Die ausgewiesene Nettokreditaufnahme erklärt sich auch für diese Jahre durch die Kreditaufnahme einiger Länder, während andere Länder, wie z. B. Bayern und Sachsen maßgebliche Tilgungen realisieren.

Abbildung 12

Länderebene

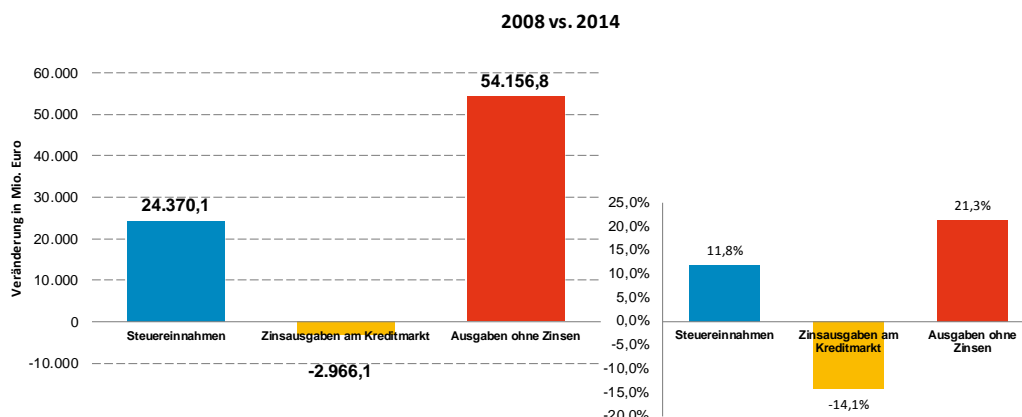


Quelle: eigene Darstellung, BMF, Stand: 16. September 2014.

Betrachtet man die Größen wiederum von 2008 im Vergleich zu 2014, so ist ein Nettoeffekt der Zinsausgaben in Höhe von rund -3 Mrd. € bzw. -14,1 %; ein Steuereinnamewachstum von rund 24,4 Mrd. € = 11,8 %, aber eine Ausweitung der Primärausgaben von rund 54,2 Mrd. € = 21,3 % festzustellen. Dieses Bild der Entwicklung zeigt, dass die Länderhaushalte insgesamt betrachtet, auch von den Markteffekten positiv profitieren, aber das starke Wachstum der Primärausgaben ein deutliches Indiz dafür ist, dass darauf bezogen ein dringender Handlungsbedarf gegeben ist. Die Länderhaushalte sind in der aggregierten Betrachtung nicht erkennbar auf das Nachhaltigkeitsziel ausgerichtet.

Abbildung 13

Nachhaltigkeit bei den Ländern?



Quelle: eigene Darstellung, Soll 2014.

Die aggregierte Betrachtung lässt die höchst unterschiedliche Haushaltssituation einzelner Länder nicht erkennen. Jüngste Untersuchungen, die der Frage nachgehen, welches Land seine Haushaltspolitik gegenwärtig so ausgerichtet hat, dass 2020 zuverlässig das strukturelle Neuverschuldungsverbot eingehalten wird, kommen zu einem äußerst differenzierten Bild.²⁷ Danach dürfen z. B. die Länder Mecklenburg-Vorpommern, Bremen, Thüringen, Sachsen-Anhalt und das Saarland bis 2020 keine realen Ausgabesteigerungen mehr planen, während sich z. B. Bayern und Baden-Württemberg aber auch Hamburg durchaus reale Ausgabenzuwächse zwischen +1,7 % p. a. und +2,7 % p. a. einplanen könnten und das Neuverschuldungsverbot trotzdem einhalten würden.

4. Zwei Länderbeispiele

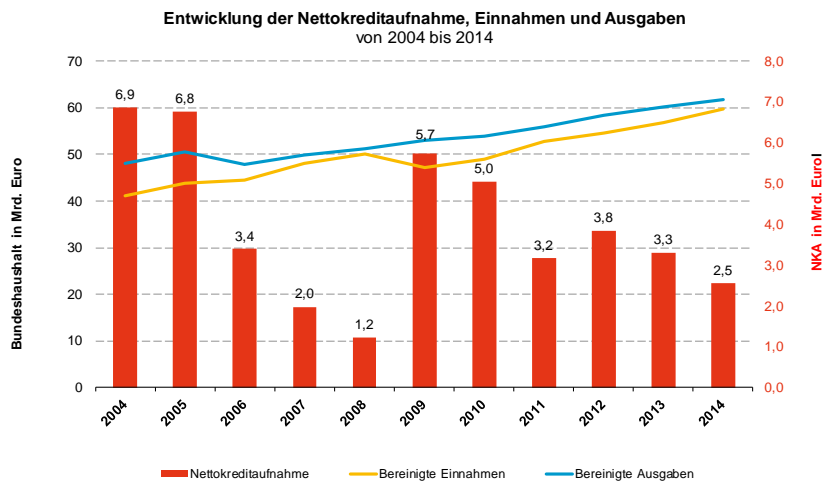
Schon der Landesvergleich zeigt die recht unterschiedliche Vorgehensweise der Länder bei ihrer Ausgabenplanung. Während bei den neuen Ländern – bis auf Sachsen – eine deutlich unterdurchschnittliche Ausgabendynamik festzustellen ist, ist dies bei den alten Ländern – bis auf das Saarland und Niedersachsen – genau umgekehrt. Im Folgenden soll daher an zwei Beispielen, nämlich Nordrhein-Westfalen und Thüringen, die Entwicklungen nochmals angezeigt werden.

²⁷ Siehe dazu: Konsolidierungsscheck Bundesländer, Analyse der strukturellen Defizite 2013, IW Köln, 12. Dezember 2014; außerdem siehe: Deubel, Ingolf; Hamker, Jürgen; Rumpf, Dominik; Stegarescu, Dan: Zum Ausgabenspielraum der einzelnen Bundesländer im Rahmen der Schuldenbremse bis 2020.

4.1. Nordrhein-Westfalen

Abbildung 14

Beispiel Nordrhein-Westfalen

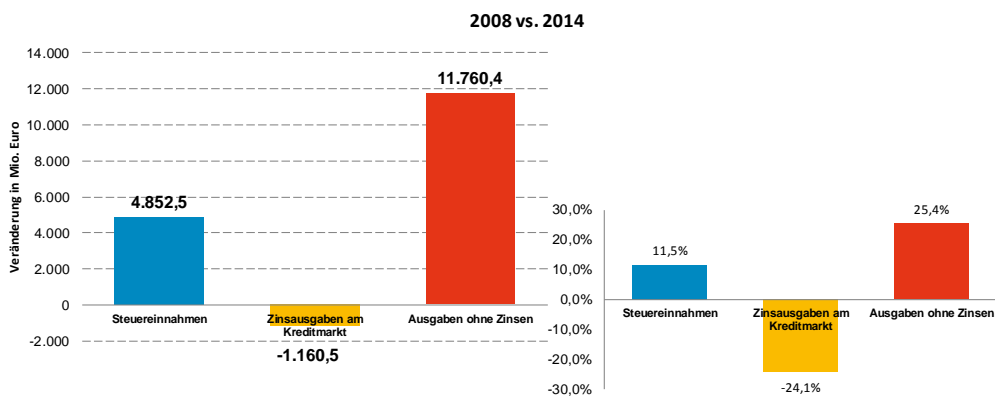


Quelle: eigene Darstellung, BMF, Stand: 16. September 2014.

Die Linie der bereinigten Ausgaben liegt im dargestellten Zeitraum stets deutlich über der Entwicklung der bereinigten Einnahmen. Die Differenz wird durch jährliche Kreditaufnahme dargestellt. Von 2008 bis 2014, also in nur sechs Jahren sind die Landesausgaben um 10 Mrd. € = rund 20 % gestiegen. Seit 2009 nähert sich die Linie der bereinigten Einnahmen – mit Unterbrechung in 2012 – allerdings sehr langsam an die Linie der bereinigten Ausgaben an. Nordrhein-Westfalen scheint sich vollends auf die beiden Sonderentwicklungen, nämlich historisch niedrige Zinsen sowie historisch hohe Steuereinnahmen zu verlassen. Ein Steuern der Ausgabenlinie, um die grundsätzlichen Normen sicherzustellen und damit einer Orientierung auf die Ziele nachhaltiger Finanzpolitik, ist nicht zu erkennen.

Abbildung 15

Nachhaltigkeit in Nordrhein-Westfalen?



Quelle: eigene Darstellung, Soll 2014.

Dieses wird gänzlich offenbar, wenn man die beiden Effekte separiert. Einen Entlastungseffekt seit 2008 bis 2014 durch Steuereinnahmen i. H. v. rund 5 Mrd. € = 11,5 % und Zinsausgabenersparnis durch Umschuldung (trotz der seit 2008 neu aufgenommenen Krediten i. H. v. rund 24,7 Mrd. €) i. H. v. rund 1,2 Mrd. € = 24,1 % stehen Primärmehrausgaben i. H. v. rund 12 Mrd. € = 25,4 % gegenüber.

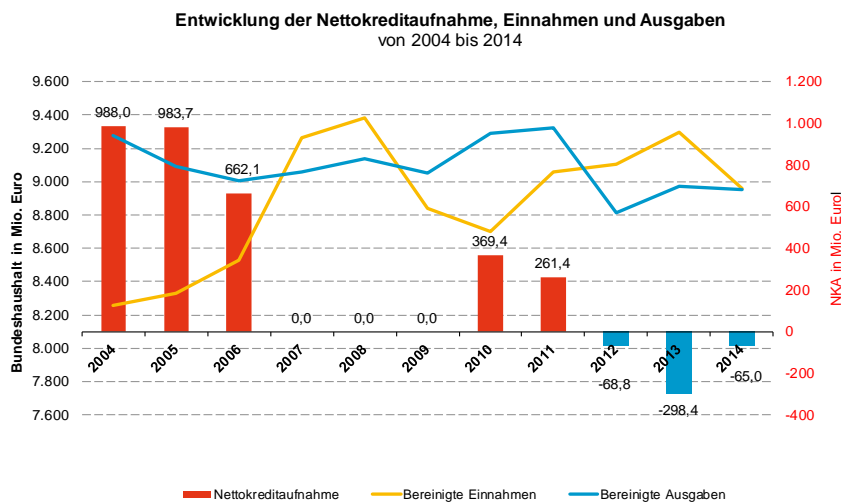
Die Haushaltswirtschaft Nordrhein-Westfalens ist gegenwärtig nicht zuverlässig auf einem Pfad nachhaltiger Finanzpolitik. Dazu wäre es notwendig, die Dynamik des Primärausgabenwachstums zu brechen. Dies erfordert eine aktiv gestaltende Politik zur Reduzierung der Personalausgaben, der Sachausgaben und der Ausgaben für laufende Zuweisungen, weniger zur Reduzierung der Investitionsausgaben.

4.2. Thüringen

Ein völlig anderes Bild lässt sich im Falle Thüringens aufzeigen. Thüringen hat seit seiner Neugründung einen Schuldenstand von rund 16 Mrd. € aufgenommen, dessen Zinsen die finanzielle Handlungsfähigkeit einschränken. Seit 2004 wurde eine Haushaltspolitik sinkender Gesamtausgaben betrieben. Die Linie der bereinigten Ausgaben wurde bis 2006 abgesetzt und dann 2009 nahezu konstant gehalten. Die bereinigten Einnahmen überstiegen die Ausgabenlinie. Als Folge der extrem sinkenden Steuereinnahmen bis 2010 bedingt durch die Finanz- und Wirtschaftskrise, sowie der Ausgabensteigerungen in 2010 und 2011 teils zur Bewältigung der Krise (Finanzierung des Konjunkturprogramms II), teils bedingt durch Mehrausgaben infolge der Regierungsneubildung in 2009, überstiegen die Ausgaben wieder die Einnahmen, was zur erneuten Kreditaufnahme führt. Mit dem Haushalt 2012 wurden wieder konsequente Schritte der Haushaltskonsolidierung unternommen und die Ausgaben gegenüber 2011 von rund 9,35 Mrd. € auf 8,8 Mrd. €, d. h. um 550 Mio.€ abgesenkt, seit 2012 tilgt das Land Altkredite.

Abbildung 16

Beispiel Thüringen

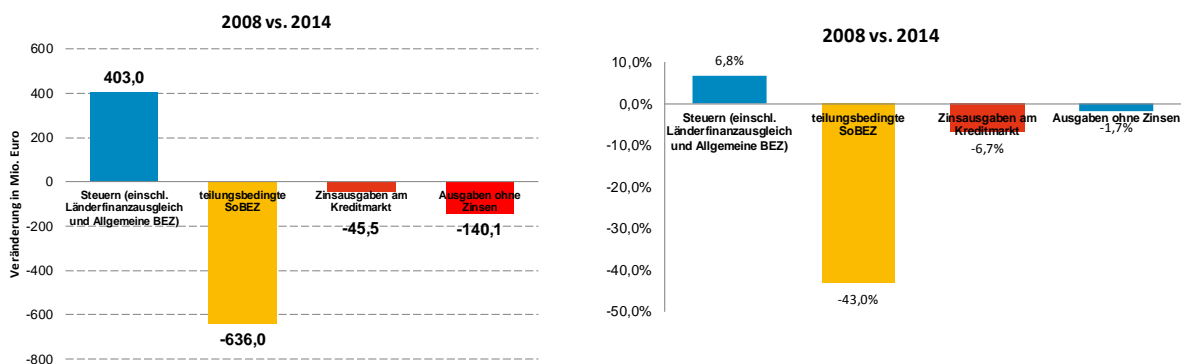


Quelle: eigene Darstellung.

Ein starkes Absenken der staatlichen Primärausgaben war notwendig, um die Ausgabenlinie angesichts der absehbaren Einnahmentwicklung mit den grundgesetzlichen Normen und den Zielen nachhaltiger Finanzpolitik kompatibel zu gestalten. Dabei spielt eine wichtige Rolle, dass die Einnahmen aus der Sonderfinanzierung zum Aufbau Ost, insbesondere die Solidarpakt-Mittel, sowie weiterer Bundes- und EU-Mittel 2020, also dem Jahr in dem für alle Länder das grundgesetzliche Schuldenverbot gilt, auslaufen. Diese rückläufigen Mittel stellen die neuen Länder vor eine besondere Konsolidierungsaufgabe.

Abbildung 17

Nachhaltigkeit in Thüringen



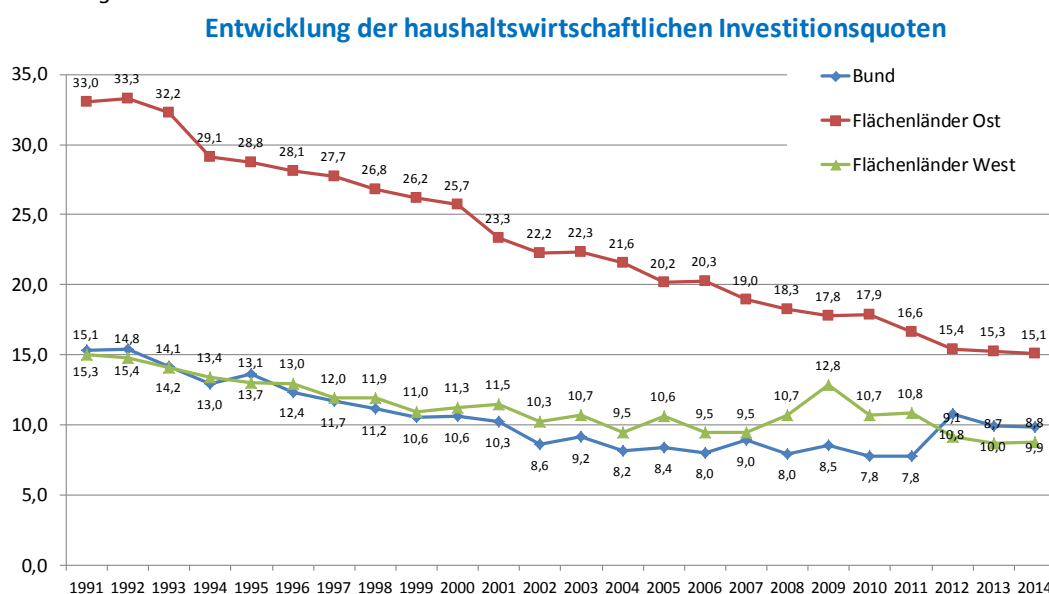
Quelle: eigene Darstellung, Soll 2014.

Der Vergleich von 2008 zu 2014 zeigt eine Steuereinnahmesteigerung i. H. v. 6,8 % = 403 Mio. €, jedoch einen Rückgang der allgemeinen Haushaltsdeckungsmittel aus dem Solidarpaket II i. H. v. 636 Mio. € = 43 %. Konsolidierungsschritte zur Absenkung der staatlichen Primärausgaben waren daher unvermeidlich. Neben den Zinnersparnissen i. H. v. 45,5 Mio. € = 6,7 %, insbesondere aufgrund des Zinssondereffektes, aber auch aufgrund Kredittilgungen, erfolgte eine Absenkung der Einsparung bei den Primärausgaben um 140,1 Mio. € = 1,7 %. Die Thüringer Haushaltswirtschaft ist damit auf einem nachhaltigeren Pfad der Haushaltswirtschaft. Wegen der weiterhin zurückgehenden Gesamteinnahmen aufgrund des Auslaufens der ostdeutschen Aufbaufinanzierung bis 2020 sind weitere Konsolidierungsmaßnahmen zur Brechung der Dynamik bei den staatlichen Primärausgaben notwendig.

5. Anteil der Investitionsausgaben – Schlüsselgröße nachhaltiger Haushaltswirtschaft auf der Ausgabe- seite

Schon bei der Darstellung der finanzwissenschaftlichen Konzepte nachhaltiger Haushaltswirtschaften wurde betont, dass nicht nur die Einnahmeseite nachhaltig gestaltet werden muss, sondern auch die Ausgabe-
seite der Budgets. Eine Schlüsselrolle spielten hier die jährlichen öffentlichen Investitionsausgaben, die, soll kein Vermögenswertverlust für kommende Generationen eintreten, über den Abschreibungen für das öffentliche Ausgabenvermögen liegen müssen. Außerdem ist der positive Effekt hoher öffentlicher Investitionen auf Konjunktur und den volkswirtschaftlichen Wachstumspfad zu beachten.

Abbildung 18

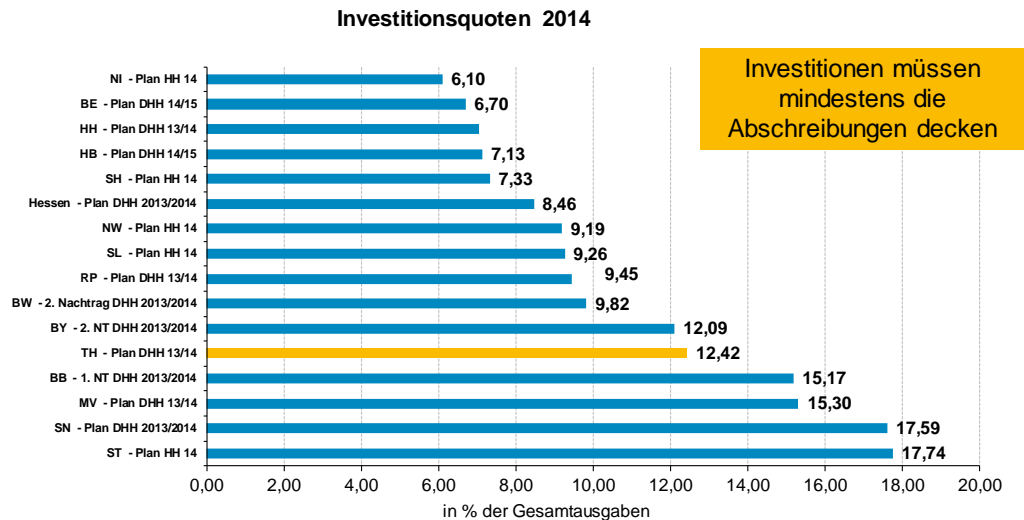


Vorläufiges Ist 2014

Der statistische Befund zeigt jedoch sowohl auf Bundes- als auf Länderebene sinkende Anteile der haushälterischen Investitionen an den Gesamtausgaben, welches in Hinsicht auf die Nachhaltigkeit bedenklich ist. Vergleicht man die Bundesländer, so wird man wiederum höchst unterschiedliche Situationen feststellen. Im Kreis der Länder hat Niedersachsen mit 6,1 % in 2014 die niedrigste und Bayern bei den alten Ländern mit rund 12 % die höchste. Für die neuen Länder weisen Sachsen und Sachsen-Anhalt mit knapp über 17 % die höchsten Quoten auf und Thüringen mit rund 12,5 % die niedrigste.

Abbildung 19

Ländervergleich – Anteil der Investitions- an Gesamtausgaben



ohne Stadtstaaten, Quelle: Haushaltspläne der Länder, Stand: 22.01.2014

Auch wenn an dieser Stelle keine Aussage getroffen werden kann, ob die jährlichen Investitionen über oder schon unter dem Wert der jährlichen Abschreibungen liegen, wird doch deutlich, dass die Anstrengungen, einen Haushaltsausgleich ab 2020 zu erreichen, insbesondere auf Kürzungen der entscheidenden Nachhaltigkeitsgröße – nämlich den öffentlichen Investitionen – zielen. So werden jedoch Nachhaltigkeitsfortschritte auf der Einnahmeseite, durch Nachhaltigkeitsverluste auf der Ausgabenseite erkauft.

Es ist somit ein Umsteuern bei der Ausgabenkonsolidierung weg von den Kürzungen der öffentlichen Investitionen und Konzentrierung der Konsolidierungsanstrengungen auf die Abbremsung der Entwicklung bei den laufenden Landesausgaben notwendig. Damit treten wiederum jene Gestaltungsbereiche in den Mittelpunkt der Nachhaltigkeitsstrategien, die gemeinhin am „unbequemsten“ für die Politik ist: Personalabbaukonzepte, Standardreduzierungen im Sozialbereich, verschlankende Verwaltungsreformen, Kritik der wachsenden öffentlichen Aufgaben, Reduzierung laufender Zahlungen an private, gemeinnützige oder kulturelle Zuwendungsempfänger.

V. Einige Schlussfolgerungen

Die Grundidee des OECD-Nachhaltigkeitskonzeptes hat in das europäische Normengerüst sowie in die grundgesetzlich verankerten Normen solider Haushaltspolitik Eingang gefunden. Auf europäischer Ebene bestehen komplexe Verfahrens- und Koordinationsregelungen zur Sicherstellung solider langfristig tragfähiger Haushaltswirtschaften der Mitgliedsländer. Auch im Verhältnis Bund zu den Ländern gibt es in Gestalt des Stabilitätsrates haushaltskoordinierende Gremien. Anders als auf europäischer Ebene reichen jedoch die Kompetenzen des Stabilitätsrates nicht aus um letztlich nachhaltige Finanzpolitik gegenüber einzelnen Ländern durchzusetzen. Im Sinne einer konsistenten deutschen Nachhaltigkeitsstrategie ist es daher wünschenswert, dass im Zuge der Beschlussfassungen zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen die Durchgriffsrechte des Stabilitätsrates gestärkt werden.

Gegenüber den Normen und dem dichten Netz an Verfahrensregeln lässt eine Überprüfung der Entwicklung der öffentlichen Haushalte von Bund und Ländern erkennen, dass weitere Schritte zur Sicherstellung nachhaltiger Finanzpolitik auch in Deutschland erforderlich sind. Zwar sind insbesondere auf Bundesebene aber auch bei einer Reihe von Ländern Konsolidierungsfortschritte unverkennbar. Jedoch offenbart eine vertiefte Betrachtung, dass die Konsolidierungsfortschritte im Wesentlichen auf zwei nicht im unmittelbaren Einfluss der Finanzpolitik liegenden Faktoren zurückgehen: konjunkturbedingte Steuermehreinnahmen und politisch forcierte Zinssenkungen. Demgegenüber steigen die staatlichen Primärausgaben weiter an. Bezüglich der Sicherstellung dauerhafter Nachhaltigkeit liegen hier unverkennbare Risiken.

Aufgabengerechte Finanzausstattung als Voraussetzung nachhaltiger öffentlicher Finanzwirtschaft Sachsens

Prof. Dr. Joachim Wieland,
Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht
an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

Sachsen ist bekannt für die Nachhaltigkeit seiner Finanzwirtschaft. Die Verschuldung des Freistaates macht pro Einwohner gerechnet nur einen Bruchteil des Bundesdurchschnitts aus. Sachsen hatte allerdings im letzten Jahr auch ein unterdurchschnittliches Wirtschaftswachstum, die Arbeitslosenquote betrug durchschnittlich 9,4 %.¹ Das ist eine für ein ostdeutsches Land nicht unerfreuliche Zahl. In Ostdeutschland insgesamt lag die Arbeitslosenquote im gleichen Zeitraum bei 10,3 %. Demgegenüber betrug die durchschnittliche Arbeitslosenquote in Westdeutschland 2013 allerdings nur 6,05 %.² Die überdurchschnittlich hohe Arbeitslosenquote in Sachsen bringt notwendig auch überdurchschnittliche Sozialausgaben mit sich. Dem stehen auf der Einnahmeseite des Haushalts Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich teilungsbedingter Sonderlasten gegenüber, die von mehr als 1,7 Mrd. € 2013 auf Null € im Jahr 2020 absinken werden. Auch die Fördermittel der EU für den Freistaat gehen fühlbar zurück.

Der Freistaat Sachsen verzichtet im Sinne einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft seit 2006 auf die Aufnahme von Krediten. Er hat die sog. Schuldenbremse auf der Grundlage der Vorgaben des Grundgesetzes 2013 in seine Verfassung aufgenommen. Einnahmeausfälle müssen damit durch Ausgabensenkungen ausgeglichen werden. Ausgabensenkungen sind nur auf der Grundlage von Aufgabenreduzierungen möglich. Hinzu kommt der kontinuierliche Verlust von Einwohnern, die der Freistaat seit 1991 hinnehmen muss. Die Einwohnerzahl Sachsens ist seit der Wiedervereinigung Deutschlands von 4,8 auf 4,1 Mio. Menschen gesunken. Die Abnahme der Zahl der Einwohner Sachsens wird sich in Zukunft fortsetzen, weil sie im Wesentlichen auf einem Geburtendefizit beruht, das auch höhere Wanderungsgewinne nicht ausgleichen können. Einwohnerverluste wirken sich unmittelbar auf die Einnahmen des Freistaates aus. So wird das Umsatzsteueraufkommen in Deutschland zum größten Teil einwohnerbezogen verteilt. Auch die Zuweisungen im Länderfinanzausgleich hängen direkt von der Einwohnerzahl eines Landes ab. Mit jedem Einwohner verliert Sachsen mehr als 3.000 € an Einnahmen im Jahr.

Aufgaben und Ausgaben verringern sich aber deutlich langsamer als die Einwohnerzahl. Krankenhäuser und Schulen können nicht bei jedem Einwohnerrückgang geschlossen werden. Straßen werden auch in dünner besiedelten Gebieten gebraucht. Das Gleiche gilt für Polizisten. Eine demografische Dividende kann – wenn überhaupt – nur langsam gehoben werden. Kurzfristig reduzieren Einwohnerverluste vor allem die Einnahmen des Freistaates. Aufgabenreduzierungen und Ausgabensenkungen folgen bestenfalls mittel- und langfristig. Prognostiziert wird bis 2025 eine Einwohnerzahl Sachsens von weniger als 3,8 Mio. Menschen.

Im Ergebnis deckt Sachsen weniger als 60 % seiner Ausgaben durch Steuereinnahmen. Dem steht eine Steuerdeckungsquote der westdeutschen Flächenländer von etwa 78 % gegenüber. Deutlich über 40 % der Ausgaben des Freistaates werden aus Zuweisungen im Länderfinanzausgleich, aus Mitteln der EU und Bundesergänzungszuweisungen. Zwar steigen die Steuereinnahmen des Freistaates kontinuierlich. Diese Steigerungen vermögen jedoch den Verlust an Bundesergänzungszuweisungen nicht auszugleichen.

Der Anteil Sachsens am deutschen Steueraufkommen betrug 2013 knapp 7,29 Mrd. € nach Steuererlegung.³ Hinzu kommen Ländersteuern im Umfang von knapp 373 Mio. €, 2,4 Mrd. € aus der Umsatzsteuervorverteilung, 1 Mrd. € aus dem Länderfinanzausgleich und ungefähr 400 Mio. € aus allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen. Bislang gleichen jährliche Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen von 2013 noch 1,7 Mrd. € die Kluft zwischen Einnahmen und Ausgaben aus. Diese Mittel werden jedoch in den nächsten Jahren drastisch reduziert und laufen 2019 aus. Ohne diese Mittel verfügt der Freistaat Sachsen 2020 nicht mehr über eine aufgabengerechte Finanzausstattung.

¹ Quelle: <http://www.statistik.sachsen.de/html/866.htm>

² Quelle: <https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Regionen/Politische-Gebietsstruktur-Nav.html>

³ Quelle: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaetzungen_und_Steuereinnahmen/1-kassenmaessige-steuereinnahmen-nach-steuerarten-und-gebietskoerperschaften.html

Deshalb sind für den Freistaat Sachsen die Verhandlungen über die bundesstaatliche Finanzverteilung ab 2020 nach dem Außerkrafttreten des Maßstäbengesetzes und des Finanzausgleichsgesetzes sowie nach dem Auslaufen der Leistungen des Solidarpaktes II ebenso von grundlegender Bedeutung wie der Ausgang des Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht, in dem Bayern und Hessen die Verfassungsgemäßheit der geltenden Gesetze überprüfen lassen. Würde das Bundesverfassungsgericht von seiner in nunmehr fünf Entscheidungen festgelegten Rechtsprechung abweichen und die geltende Regelung beanstanden, weil sie die Geberländer zu stark belastet, wie es die Antragsteller wünschen, hätte das weitreichende Konsequenzen für die nachhaltige Haushaltswirtschaft des Freistaates Sachsen. Schon der Wegfall der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (2013: 1,7 Mrd. €) zum Ausgleich teilungsbedingter Sonderlasten würde zu Einnahmeverlusten führen, die Sachsen aus eigener Kraft kaum bewältigen könnte. Käme noch eine Senkung des Ausgleichsniveaus im Länderfinanzausgleich hinzu (bislang 1 Mrd. € pro Jahr) oder würde sogar im Wege der Verfassungsänderung der Umsatzsteuervorgangsausgleich (2013: 2,4 Mrd. €) abgeschafft, könnte der Freistaat seine Aufgaben und damit seine Ausgaben kaum so weit reduzieren, dass weiterhin ein ausgeglichener Haushalt und eine Einhaltung der Schuldenbremse erreichbar wären. Sozialleistungen in voller Höhe sind nur zu finanzieren, wenn Ihnen entsprechende Steuereinnahmen oder Zuweisungen im Finanzausgleich gegenüberstehen.

Das Gebot der Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse prägt nicht nur die Finanzverfassung, sondern den deutschen Bundesstaat insgesamt.⁴ Anders als in der bundesstaatlichen Theorie häufig postuliert, ist die Bundesrepublik nicht durch Vielfalt, sondern durch das Bemühen um möglichst große Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse geprägt. Der Grund dafür liegt letztlich in der verspäteten Einigung Deutschlands im 19. Jahrhundert und in der jahrzehntelangen Teilung in zwei deutsche Staaten im 20. Jahrhundert. Als 1871 die staatliche Einheit Deutschlands endlich erreicht war, setzte sofort das Streben nach Zentralisierung ein. Nicht nur das Rechtssystem wurde in den letzten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts durch die Schaffung der Reichsjustizgesetze,⁵ der Gewerbeordnung und schließlich des Bürgerlichen Gesetzbuchs vereinheitlicht.⁶ Schnell bildete sich auch eine einheitliche Volkswirtschaft heraus, die vom Wegfall der Binnengrenzen profitierte, die durch den Deutschen Zollverein bereits vorbereitet worden war.⁷ Der 1. Weltkrieg brachte im Gefolge der Kriegsanstrengungen und des Bemühens um eine stärkere Steuerung der Wirtschaft zur Förderung militärischer Erfolge einen starken Zentralisierungsschub. Die Zentralisierung setzte sich in der Weimarer Republik fort, die nicht selten als Zentralstaat und nicht länger als Bundesstaat angesehen wurde. Die Herrschaft der Nationalsozialisten wies nach der Gleichschaltung der Länder praktisch keine bundesstaatlichen Elemente von Bedeutung mehr auf.⁸

Hätten die westlichen Alliierten nicht eingegriffen, wäre die Bundesrepublik Deutschland 1949 deutlich stärker zentralstaatlich organisiert worden, sie hätte z. B. eine Bundessteuerverwaltung erhalten. In der Staatspraxis bildete sich aber schnell der unitarische Bundesstaat heraus. Die Deutsche Demokratische Republik verwirklichte in ihrem sozialistischen System nach wenigen Jahren ebenfalls eine stark zentralstaatlich geprägte Ordnung und löste die Länder auf. Schließlich war das Streben nach der Wiedervereinigung Deutschlands in Ostdeutschland durch den Wunsch nach einheitlichen Lebensverhältnissen in ganz Deutschland geprägt. Deshalb prägt das Gebot der Einheitlichkeit oder zumindest Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in allen Teilen Deutschlands nicht nur das Bundesstaatskonzept des Grundgesetzes, sondern auch die Staatspraxis.

Einheitliche Lebensverhältnisse kann der Staat aber nur sichern, wenn seine Einnahmen in allen Teilen Deutschlands im Wesentlichen gleich sind. Das ist jedoch spätestens seit der Wiedervereinigung ohne Ausgleich nicht mehr der Fall. Die Steuereinnahmen der ostdeutschen Länder liegen nur wenig über der Hälfte der durchschnittlichen Einnahmen in Deutschland. Es liegt aber auf der Hand, dass mit Steuereinnahmen von 52 oder 53 % des deutschen Durchschnitts⁹ sozialstaatliche Leistungen in Höhe von 100 % nicht finanziert werden können. Wenn die gegenwärtig niedrigen Zinsen in Zukunft wieder steigen sollten, womit über kurz oder lang zu rechnen ist, wird die Zinsbelastung aus den Altschulden nicht nur für hoch verschuldete Länder beträchtlich ansteigen. Im Ergebnis wird in allen Ländern weniger Geld für die Finanzierung der eigentlichen Staatsaufgaben zur Verfügung stehen, weil sie höhere Zinsen für ihre Schulden bezahlen müssen. Das wird den Freistaat Sachsen weit weniger treffen als andere Länder. Der Verzicht auf eine Kreditaufnahme seit 2006 wird sich gerade bei einem Ansteigen des Zinsniveaus als kluge und auf Nachhaltigkeit ausgelegte Haushaltswirtschaft erweisen. Belasten wird eine Zinserhöhung aber auch den Freistaat.

⁴ Vgl. Oeter, in: von Mangoldt/ Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 6. Aufl. 2010, Art. 72 Abs. 2, Rdnr. 98 ff.

⁵ Z. B. das Gerichtsverfassungsgesetz vom 27. Januar 1877, RGBl. S. 41, die Zivilprozessordnung vom 30. Januar 1877, RGBl. S. 83) und die Strafprozessordnung vom 1. Februar 1877, RGBl. S. 253.

⁶ Gewerbeordnung vom 21. Juni 1869, RGBl. S. 245; Bürgerliches Gesetzbuch vom 18. August 1896, RGBl. S. 195.

⁷ Vgl. Tilly, Vom Zollverein zum Industriestaat: Die wirtschaftlich-soziale Entwicklung Deutschland 1834 bis 1914, 1990.

⁸ Dazu näher Wieland, in: Enders/Masing (Hrsg.), Freiheit des Subjekts und Organisation von Herrschaft, Der Staat, Beiheft 17, S. 79 ff.

⁹ Vgl. die Zusammenstellung der Steuereinnahmen nach Ländern unter http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/de_jb24_jahrtab57.asp (abgerufen am 23. Juli 2014).

Nicht nur, aber auch aus diesem Grund ist eine aufgabengerechte Finanzverteilung in Deutschland von 2020 an für Sachsen von herausragender Bedeutung. Die unterschiedliche Finanzkraft der Länder macht eine Angleichung der Einnahmen unausweichlich. Die erfolgt gegenwärtig ganz wesentlich über die Verteilung von bis zu einem Viertel des Umsatzsteueraufkommens aller Länder abhängig von der Steuerkraft. Dadurch wird vor allem das Steueraufkommen der ostdeutschen Länder dem Durchschnittsaufkommen aller Länder angeglichen. Zum anderen wird über den Länderfinanzausgleich eine weitere Angleichung der Einnahmen der Länder herbeigeführt. Im Laufe der Zeit hat sich die Finanzkraft der Länder so weit auseinander entwickelt, dass mit Baden-Württemberg, Bayern und Hessen im Wesentlichen nur noch drei Länder in den Länderfinanzausgleich einzahlen.¹⁰ Ihnen steht eine viel größere Zahl von Ländern gegenüber, die aus dem Finanzausgleich Zahlungen erhalten. Dieser Verteilungsmechanismus stößt seit längerer Zeit auf immer mehr Widerstand.¹¹ In der Staatspraxis ist den betroffenen Ländern und ihrer Bevölkerung nur schwer zu vermitteln, dass sie bei der primären Steuerverteilung Geld erhalten, das sie im nächsten Schritt der bundesstaatlichen Finanzverteilung wieder abgeben müssen. Im letzten Schritt der bundesstaatlichen Finanzverteilung stockt der Bund über die Gewährung von Ergänzungszuweisungen die Einnahmen finanzschwacher Länder zusätzlich auf. Auf diesem Wege trägt er vor allem zur Finanzierung der Kosten der Wiedervereinigung bei.¹²

An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass eine aufgabengerechte Finanzausstattung von Bund und Ländern als Voraussetzung einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft von der Gliederung Deutschlands in 16 Länder ausgehen muss. In diesem Sinne ist die Finanzverfassung eine dienende Verfassung. Sie stellt sicher, dass Bund, Länder und Kommunen über ausreichende finanzielle Mittel verfügen, damit sie ihre Aufgaben erfüllen können. Die Gliederung der Bundesrepublik in 16 Länder ist nicht das Ergebnis finanzwirtschaftlicher Erwägungen, sondern deren Voraussetzung. Die Finanzverfassung zielt nicht auf eine Neugliederung, sondern ist auf die bestehende bundesstaatliche Ordnung ausgerichtet. In dem unwahrscheinlichen Fall, dass es trotz der hohen Hürden, die das Grundgesetz errichtet, einmal zu einer Neugliederung der Bundesrepublik kommen sollte, wäre die Finanzverfassung anzupassen. Die Finanzordnung folgt also der bundesstaatlichen Ordnung und bestimmt diese nicht. Ein Blick auf die Schweiz und die Vereinigten Staaten von Amerika zeigt, dass finanzverfassungsrechtlich angemessene Lösungen für Bundesstaaten gefunden werden können, deren Glieder sich in Größe, Bevölkerungszahl sowie Finanz- und Wirtschaftskraft erheblich unterscheiden.¹³ Die Finanzverfassung ist keine Superverfassung mit normativer Direktivkraft für andere Teilverfassungen.¹⁴

Eine aufgabengerechte Finanzverteilung muss also ohne Neuordnung sichergestellt werden. Als Mittel dazu wird von manchen eine größere Steuerautonomie der Länder gefordert. Den Ländern soll ein eigenständiger Teil der Bemessungsgrundlage der Einkommen- und Körperschaftsteuer zugewiesen werden, für den sie den Steuertarif autonom festsetzen könnten.¹⁵ Auch eine derart begrenzte Steuerautonomie der Länder ist aber so lange nicht sachgerecht, wie die Steuerkraft der Länder sich so erheblich unterscheidet, wie das gegenwärtig zu konstatieren und wie das auch in absehbarer Zukunft der Fall sein wird. Generell ist fraglich, ob das Konzept der Steuerautonomie für einen unitarischen Bundesstaat wie Deutschland geeignet ist. Solange die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet nicht nur im Grundgesetz als Verfassungsziel festgelegt ist, sondern auch der allgemeinen Vorstellung von einer guten bundesstaatlichen Ordnung entspricht, ist eine gleiche Steuerbelastung in allen Teilen Deutschlands konsequent.

Angesichts der großen Unterschiede in der Steuerkraft der Länder würde eine Steuerautonomie der Länder zu einer Entwicklung führen, die dem Wohl des Gesamtstaates widerspräche. Finanzstarke Länder könnten sich einen Steuersatz leisten, der niedriger wäre als die durchschnittliche Steuerbelastung. Vor allem ostdeutsche Länder, deren Steuerkraft nur knapp über der Hälfte des Bundesdurchschnitts liegt, müssten dagegen deutlich höhere Steuersätze festlegen, wenn sie ihre Steuerkraft fühlbar steigern wollten. Wenn die Steuerautonomie aber zu einer merklich unterschiedlichen Steuerbelastung führen sollte, würde das Wanderungsanreize gerade bei leistungsfähigen Steuerpflichtigen auslösen. Das gilt für Privatpersonen nicht anders als für Selbstständige, Personengesellschaften und Kapitalgesellschaften. Im Ergebnis würde die Steuerkraft der finanzstarken Länder durch die Einräumung von Steuerautonomie weiter gestärkt, die der finanzschwächeren Länder würde vermutlich absinken. Das Verfassungsgebot einheitlicher Lebensverhältnisse in ganz Deutschland ließe sich dann noch schwerer realisieren.

¹⁰ Vgl. die vorläufige Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Jahr 2013 unter http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/Vorlaufige-Abrechnung-des-Laenderfinanzausgleichs-fuer-das-Jahr-2013.pdf (abgerufen am 23. Juli 2014).

¹¹ BVerfGE 1, 117; 72, 330; 86, 148; 101, 158; 116, 327.

¹² Vgl. P. M. Huber, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Fn. 21), Art. 107 Abs. 2, Rdnr. 134 ff.

¹³ Vgl. etwa Laubach, Fiscal Relations across Levels of Government in the United States, OECD Economic Development Working Papers No. 462, 2005 und Biaggini, Nachhaltigkeit und bundesstaatliche Finanzordnung in der Schweiz, in: Kahl (Hrsg.), Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat, 2011, S. 106 ff.

¹⁴ Kempny/Reimer, Neuordnung der Finanzbeziehungen – Aufgabengerechte Finanzverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen, in: Verhandlungen des 70. DJT Hannover 2014, Bd. I: Gutachten, Teil D 20 f.; vgl. auch These 2 (D 133).

¹⁵ So aber Kempny/Reimer (Fn.14), D 53 f. und These 6 (D 133).

Unabhängig davon würde die Einräumung von Steuerautonomie an die Länder erhebliche Probleme für den Vollzug der Steuergesetze mit sich bringen. Vor allem die Besteuerung von Unternehmen, die in mehreren Ländern Betriebsstätten unterhalten, würde schwierige Abgrenzungsfragen bei der Zuordnung der Wertschöpfung zu einem Land aufwerfen. In letzter Konsequenz müssten die Länder Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung abschließen. Für Unternehmen würden sich Gestaltungsspielräume eröffnen, die auf europäischer Ebene von Deutschland bekämpft werden. Unternehmen, die in mehreren Ländern tätig sind, würden sich naturgemäß bemühen, ihre Steuer in dem Land mit der niedrigsten Steuerlast anfallen zu lassen – aller Wahrscheinlichkeit nach also in einem finanzstarken Land, dessen Finanzkraft so weiter wachsen würde, während die Finanzkraft steuerschwächerer Länder vor allem in Ostdeutschland sinken würde. Aus diesem Grund dürfte die Gewährung größerer Steuerautonomie nicht geeignet sein, um Sachsen eine aufgabengerechte Finanzausstattung und damit die Grundlage für eine nachhaltige Haushaltswirtschaft zu sichern.

Politisch umstritten ist, in welchem Ausmaß die Finanzkraft der Kommunen in den Finanzausgleich einzubeziehen ist¹⁶. Gegenwärtig geschieht das als Ergebnis eines politischen Kompromisses nur zu 64 %. Diese Regelung begünstigt die wirtschafts- und finanzstarken Länder, deren Kommunen regelmäßig über eine ebenfalls hohe Finanzkraft verfügen. Wird die kommunale Finanzkraft zu weniger als zwei Drittel berücksichtigt, erscheinen die Länder ärmer als sie sind. Das gilt vor allem für Baden-Württemberg, Bayern und Hessen, die 2013 über eine gemeindliche Steuerkraft von über 900 € pro Einwohner verfügten, während die gemeindliche Steuerkraft in Sachsen 2013 mit etwa 470 € pro Einwohner nur knapp über der Hälfte der Beträge in Baden-Württemberg, Bayern und Hessen ausmachte. Ein finanzschwaches Land wie Sachsen scheint im Ergebnis reicher zu sein als es tatsächlich der Fall ist, wenn die regelmäßig niedrige Finanzkraft seiner Kommunen nur zu 64 % und nicht vollständig in die Bemessungsgrundlagen des Länderfinanzausgleichs eingerechnet wird. Das verzerrt den Länderfinanzausgleich und führt zu ungerechten Ergebnissen.

Aufgabe des Rechts ist es aber, den politischen Prozess so einzuhegen, dass eine gerechte Lösung gefunden wird. Das kommt in dem Ziel einer aufgabengerechten Finanzverteilung deutlich zum Ausdruck. Da die Kommunen staatsorganisationsrechtlich Teil der Länder sind, gehören ihre Aufgaben zu den Aufgaben der Länder. Deshalb regelt die Finanzverfassung ausdrücklich, dass für die Steuerverteilung als Einnahmen und Ausgaben der Länder auch die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände gelten. Bundesstaatliche Solidarität kann sich nur angemessen entfalten, wenn sie von den tatsächlichen Verhältnissen ausgeht. Dazu gehört, dass Länder mit armen Kommunen finanzschwächer sind als Länder mit reichen Kommunen. Vor diesem Umstand darf der Bundesgesetzgeber bei der Regelung des horizontalen Finanzausgleichs nicht seinen Blick verschließen. Der Gesetzgeber ist also nicht frei in der Entscheidung, ob und inwieweit er die Finanzkraft der Kommunen bei der Ermittlung der Finanzkraft der Länder berücksichtigt, sondern muss diese Finanzkraft in vollem Umfang einbeziehen. Nur so kann er die Finanzkraft der Länder auf einer verlässlichen und belastbaren Grundlage vergleichen und dann einen gerechten Finanzausgleich normieren, der eine aufgabengerechte Finanzverteilung sicherstellt.

Abzulehnen sind Vorschläge, allgemeine Bundesergänzungszuweisungen nach Grund und Höhe deutlich zu verringern und den nötigen Ausgleich in den Länderfinanzausgleich zu verlagern¹⁷. Eine solche Neuregelung hätte zur Folge, dass sich das Volumen und damit auch die Streitanzahl des horizontalen Finanzausgleichs erhöhte. Es ist offensichtlich, dass die Abgabe aus Eigenem, die Geberländer im Länderfinanzausgleich vollziehen müssen, auf Widerstand stößt. Je höher die Zahlungen, desto höher der Widerstand. Befriedend würden deshalb eine Entlastung des Länderfinanzausgleichs und eine Verlagerung von Zahlungen zur Herstellung einer aufgabengerechten Finanzverteilung in die vertikale Finanzzuweisung wirken. Der Länderfinanzausgleich sollte deshalb bei einer Reform entlastet und Ausgleichselemente in die vertikale Ebene der Bundesergänzungszuweisungen verlagert werden.

Auch sollte kein numerus clausus der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen begründet werden¹⁸. Damit würde der Finanzverteilung eine Anpassungsfähigkeit genommen, die in Zukunft durchaus gebraucht werden könnte. Kaum weiterführen wird auch der Vorschlag, Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen auf Fälle von Bedarfen einzelner Länder zu beschränken, „die sich politischer Kontrolle entziehen.“ Als Beispiel dafür wird in der Literatur die strukturelle Arbeitslosigkeit genannt. Sie bilde keine gleichsam natürlich oder historisch vorgefundene Sonderlast, sondern „allgemeines Politikrisiko“¹⁹. Strukturelle Arbeitslosigkeit ist aber in Ostdeutschland durch vierzig Jahre der Teilung Deutschlands bedingt. In dieser Zeit ist in der Bundesrepublik

¹⁶ Dazu Kempny/Reimer (Fn. 14), D 101.

¹⁷ So Kempny/Reimer (Fn. 14), These 1 (D 134).

¹⁸ Kempny/Reimer (Fn. 14), D 107.

¹⁹ So Kempny/Reimer (Fn. 14), D 109.

die soziale Marktwirtschaft als Erfolgsmodell umgesetzt worden, während sich in der DDR der reale Sozialismus als völlige Fehlentwicklung erwiesen hat. Nach der Wiedervereinigung haben westdeutsche Unternehmen im Wesentlichen ihren Absatzmarkt nach Ostdeutschland erweitert. Ein ökonomischer Anreiz dafür, in Ostdeutschland in auch nur annähernd vergleichbarer Weise wie in Westdeutschland Produktionsstätten aufzubauen, bestand nicht. Folglich ist das Fehlen von Arbeitsplätzen in Ostdeutschland historisch bedingt und nicht etwa ein „allgemeines Politikrisiko“ der ostdeutschen Länder. Die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet lässt sich zwischen West- und Ostdeutschland nur verwirklichen, wenn dieser strukturelle Nachteil der Wirtschaftskraft Ostdeutschlands ausgeglichen wird. Strukturelle Arbeitslosigkeit legt also in der Staatspraxis die Zahlung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich der finanziellen Lasten, die den betroffenen Ländern entstehen, zumindest nahe.

Es besteht auch kein Anlass, die Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen an die Billigung aller Länder zu knüpfen²⁰. Die Einräumung einer Veto-Position an jedes einzelne Land ist der Verwirklichung bundesstaatlicher Solidarität ebenso wenig förderlich wie dem Ziel einer aufgabengerechten Finanzverteilung dienlich. Länder mit großer Wirtschafts- und Finanzkraft wären ständig der Versuchung ausgesetzt, Sonderbedarfe wie die Kosten struktureller Arbeitslosigkeit als „allgemeines Politikrisiko“ zu qualifizieren und ihre Zustimmung zu entsprechenden Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zu verweigern. Es gehört wenig prophetische Gabe zu der Voraussage, dass die Notwendigkeit der Zustimmung aller Länder das faktische Ende von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen bedeuten würde. Das wäre aber auch das Ende einer aufgabengerechten Finanzverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen.

Eine aufgabengerechte Finanzverteilung als Voraussetzung einer nachhaltigen öffentlichen Finanzwirtschaft muss also in den anstehenden Verhandlungen über die bundesstaatliche Finanzordnung von 2020 an erst noch durchgesetzt werden. Nur wenn das gelingt, wird die Grundlage dafür geschaffen, dass Sachsen seinen Kurs der nachhaltigen öffentlichen Finanzwirtschaft auch in Zukunft erfolgreich fortsetzen kann. Einfach wird das nicht sein, aber es erscheint möglich, wenn bei den zu findenden politischen Kompromissen die finanzwirtschaftliche Vernunft nicht völlig außer Betracht bleibt. Stimme der finanzwirtschaftlichen Vernunft ist auch der Sächsische Rechnungshof. Der Freistaat Sachsen sollte auf seine Ratschläge hören und ihn seiner Stellung angemessen behandeln.

²⁰ Erwogen von Kempny/Reimer (Fn. 14), D 109.

Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die öffentlichen Finanzen

Prof. Dr. Thomas Lenk, Lehrstuhl Finanzwissenschaft an der Universität Leipzig

Inhaltsübersicht:

	Seite
1 Demografische Entwicklung bis 2060	41
2 Folgen der demografischen Entwicklung	44
2.1 Ausgabenseite	45
2.1.1 Kostenremanenzen	45
2.1.2 Altersstrukturkostenprofile	45
2.1.3 Verschuldungsproblematik	46
2.2 Einnahmenseite: Grundsätzliches zum Finanzausgleich	48
2.3 Schuldenstand und Steuerkraft	50
3 Fazit: Mögliche Handlungsansätze für Kommunen	51

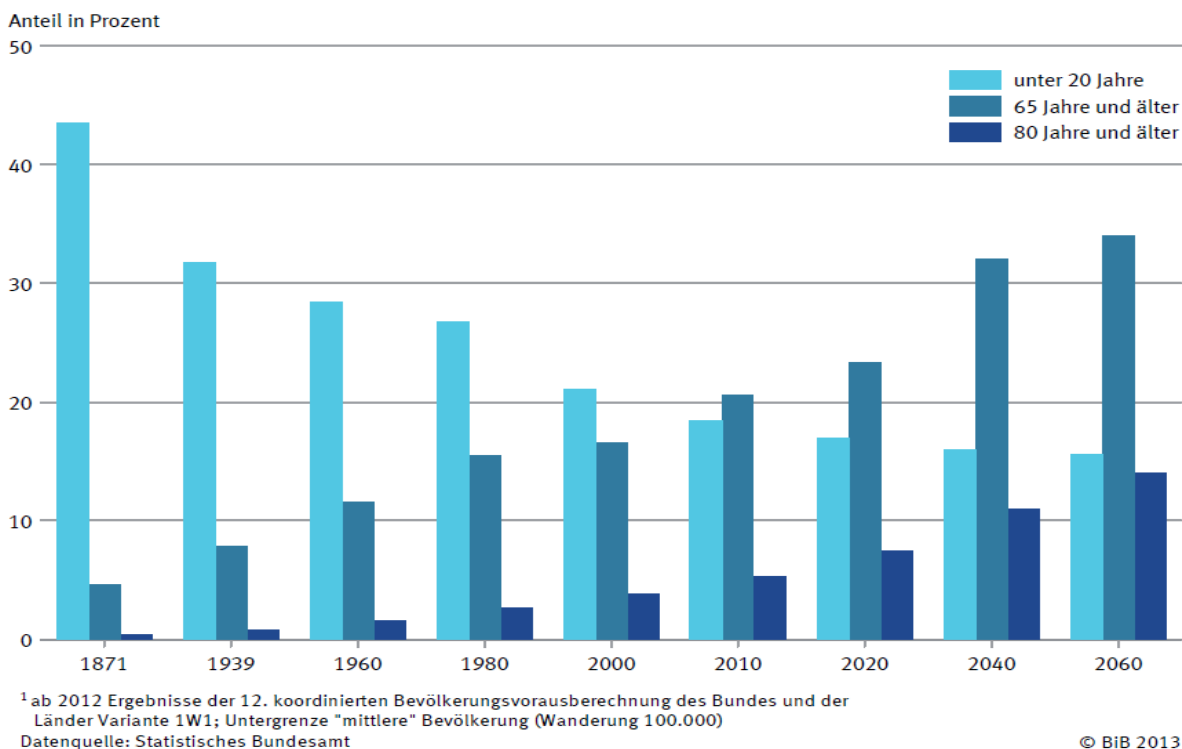
1 Demografische Entwicklung bis 2060

Die Situation der Kommunalfinanzen ist bundesweit seit vielen Jahren angespannt. Obwohl viele Städte und Gemeinden bestrebt sind, durch Anpassung bzw. Reduzierung ihres Leistungsangebotes kontinuierlich ihre Ausgabenlast zu senken, übersteigen die Kosten der Aufgabenerbringung oftmals die hierfür verfügbaren Finanzmittel. Die auch hierin begründete kontinuierlich steigende Verschuldung der Kommunen, welche ebenfalls zu wachsenden Zinslasten führt, schränkt deren finanzielle Handlungsspielräume zum Teil erheblich ein. Wenn geeignete Handlungsstrategien nicht oder zu spät ergriffen werden, kann die prognostizierte demografische Entwicklung diese Situation zukünftig noch deutlich verschärfen.

Nicht alle fiskalischen Problem- bzw. Schieflagen sind demografisch bedingt. Es gibt aber auch hier Mechanismen, welche unmittelbar im Zusammenhang mit demografischen Faktoren stehen. So stehen einerseits die Zahlungsströme in den Finanzausgleichssystemen (Länderfinanzausgleich sowie kommunale Finanzausgleiche in den Ländern) aufgrund ihrer Einwohnerorientierung in direktem Zusammenhang mit der demografischen Entwicklung. Andererseits hängen bspw. die Steuereinnahmen auch von der Altersstruktur und deren Entwicklung ab; hier sei auf die Entwicklung der Zahl der Erwerbstätigen verwiesen. Zudem determinieren Einwohnerzahl und Altersstruktur Art und Umfang öffentlicher Aufgaben und folglich auch der Ausgaben in verschiedensten Bereichen – hier sei das Stichwort Altersstrukturkosten genannt.

Die demografische Entwicklung ist durch drei wesentliche Trends gekennzeichnet: Der erste **Trend** ist die **Alterung** der Bevölkerung. Dies ist eine Folge der allgemein gestiegenen Lebenserwartung, insbesondere aufgrund der verbesserten medizinischen Versorgung und der sinkenden Geburtenrate (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Anteile von Altersgruppen in Deutschland von 1871 bis 2060.

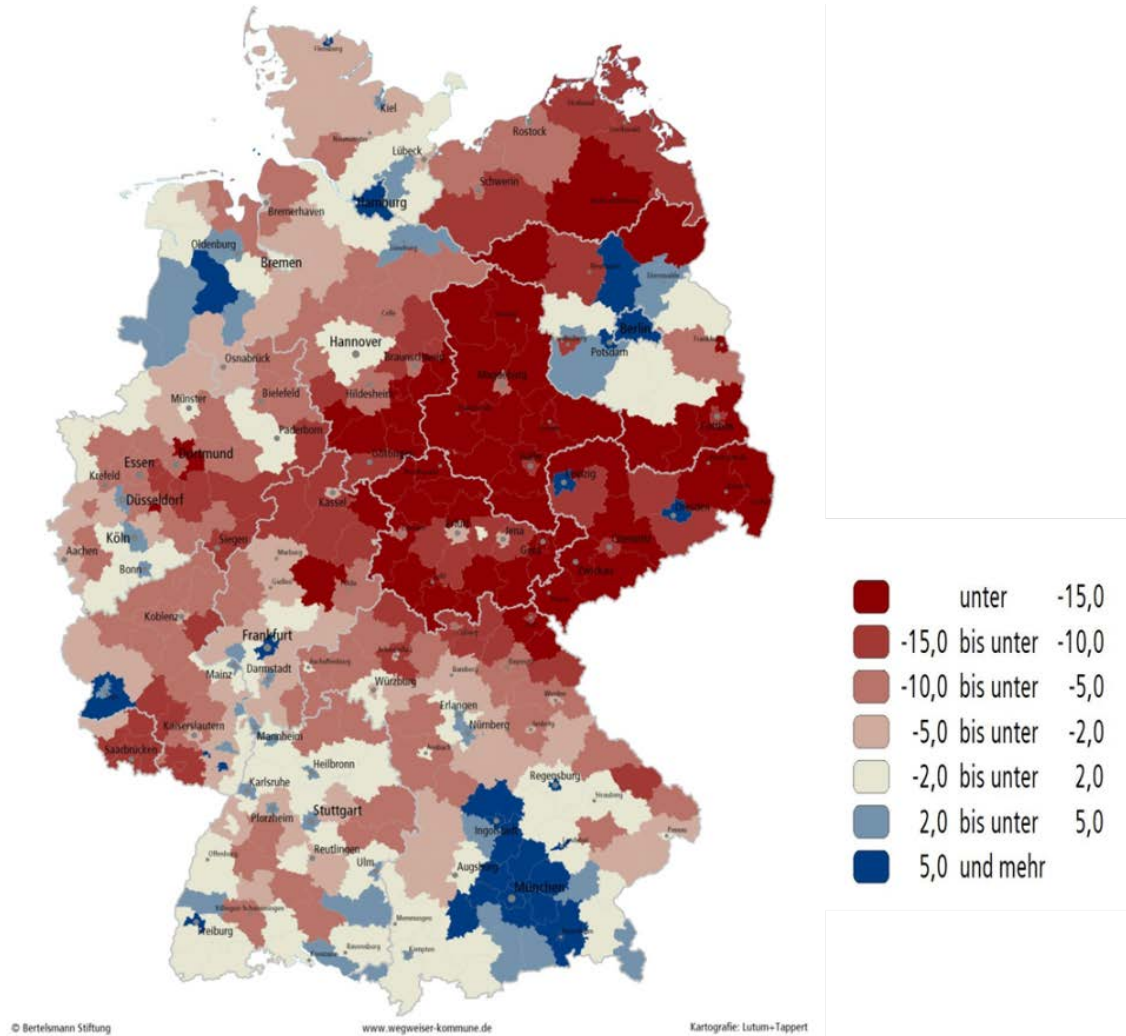


Quelle: Entnommen aus: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (2013), S. 12.

Abbildung 1 gibt die Entwicklung der Altersstruktur in Deutschland von 1871 bis 2060 wieder. Hier werden die beiden wesentlichen Trends sichtbar: Der kontinuierlich sinkende Anteil der unter 20-Jährigen einerseits und der ebenso kontinuierlich steigende Anteil der Altersgruppen ab 65 Jahren. Zudem ist der vergleichsweise rasant steigende Anteil der sog. „Hochbetagten“ (Altersgruppe 80 Jahre und älter) erkennbar. So wird prognostiziert, dass der Anteil der Bevölkerung ab 65 Jahren im Jahr 2060 bereits bei fast 35 % liegt; besonders deutlich wird die Alterung der Gesellschaft jedoch beim Vergleich der Altersgruppen unter 20 Jahre sowie 80 Jahre und älter, welche 2060 etwa gleich stark besetzt sind. Diese Entwicklung führt zur bekannten Veränderung der „Bevölkerungspyramide“ hin zur Form einer „Urne“ (2060).

Der zweite Trend der demografischen Entwicklung betrifft den absoluten **Rückgang** der Bevölkerung in Deutschland. Seit etwa Mitte der 1960er Jahre sinkt die Geburtenrate infolge des Absinkens der Fertilitätsrate unter das Bestandserhaltungsniveau kontinuierlich; seit Anfang der 1970er Jahre liegt diese dauerhaft unter der Sterberate. Dabei wurde die seit den 1970er Jahren negative natürliche Bevölkerungsbewegung durch die räumliche Bevölkerungsentwicklung, konkret die Zuwanderung aus dem Ausland, kompensiert. Seit 2010 stagniert die Bevölkerung jedoch bzw. geht bereits leicht zurück. Dabei ist zu beachten, dass dieser Prozess räumlich differiert und es neben Regionen mit zurückgehender Einwohnerzahl solche mit wachsender Bevölkerung gibt; diese Disparitäten werden sich zukünftig noch verstärken. Daher ist neben der Veränderung der Altersstruktur gerade im Zusammenhang mit den einwohnerbezogenen Verteilungsmechanismen in den Finanzausgleichssystemen auch die Entwicklung der Einwohnerzahl von großer Bedeutung. Abbildung 2 gibt den erwarteten Bevölkerungsrückgang regional differenziert wieder.

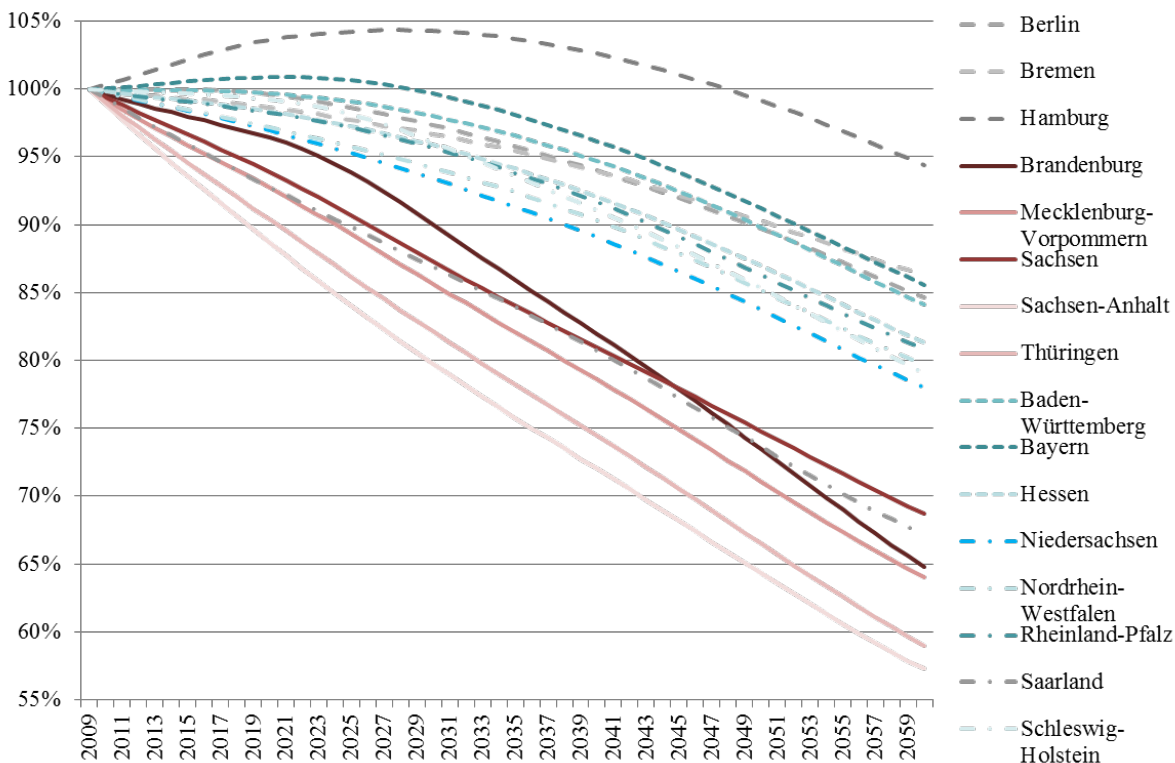
Abbildung 2: Entwicklung der Bevölkerung zwischen 2009 und 2030 in Landkreisen und kreisfreien Städten.



Quelle: Entnommen aus: Bertelsmann Stiftung (2014).

Die Bevölkerungsentwicklung verläuft sowohl zwischen den Ländern als auch innerhalb dieser differenziert. So verzeichnen einige Länder Bevölkerungsverluste, während in anderen die Bevölkerung weiterhin wächst. Bemerkenswert ist, dass das typische Ost-West-Gefälle bezogen bspw. auf wirtschaftliche und fiskalische Kenngrößen hier nicht mehr gegeben ist. Vergleicht man die Entwicklungen in den Landkreisen, so zeichnet sich immer mehr ein Nord-Süd-Gefälle bezogen auf die Bevölkerungsentwicklung ab. Zwar verzeichnet ein Großteil der kreisfreien Städte und Landkreise der ostdeutschen Länder bis zum Jahr 2030 weiterhin (hohe) Bevölkerungsrückgänge, aber auch in den westdeutschen Ländern haben immer mehr Landkreise sinkende Bevölkerungszahlen zu verzeichnen, wengleich noch nicht auf dem Niveau der ostdeutschen Länder. Bis 2060 wird aber die Bevölkerung in allen Ländern sinken, wengleich hier die ostdeutschen Länder besonders hohe Rückgänge verzeichnen werden (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3: Einwohnerzahlen in den Ländern Deutschlands von 2009 bis 2060.¹



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (2010).

Dieser Trend ist auch zukünftig durch die disperse wirtschaftliche Entwicklung bedingt, aber auch raumstrukturelle Entwicklungen wirken verstärkt auf die räumliche Bevölkerungsentwicklung. Dies wird dazu führen, dass im Jahr 2060 die Bevölkerung der ostdeutschen Länder bei nur noch 63 % des Wertes von 2009 liegen wird.

Der dritte Trend der demografischen Entwicklung wird durch die Pluralisierung von Gesellschaft und Lebensstilen gekennzeichnet. Hierunter werden eine deutlich steigende Zuwanderung aus dem Ausland als auch die Veränderung von Haushaltsgößen und -strukturen zusammengefasst. Bezogen auf die Bevölkerungszahl sind v. a. Wanderungen relevant: Im Jahr 2013 sind rund 1.226.000 Menschen nach Deutschland eingewandert, während nur etwa 789.000 Menschen ausgewandert sind, womit die Wanderungsbilanz bei ungefähr 437.000 Personen liegt.² Dabei kommen die meisten Zuwanderer aus Polen, gefolgt von Rumänien und Italien.³

2 Folgen der demografischen Entwicklung

Die allgemeinen Folgen der dargelegten demografischen Entwicklung können einerseits zu einer weniger dynamischen Entwicklung der Steuereinnahmen führen: Aus der geringeren Zahl an Erwerbstätigen könnte eine geringere wirtschaftliche Dynamik resultieren. Des Weiteren sinken mit abnehmender Bevölkerung die Zuweisungen aus Verteilungssystemen, die auf die Einwohnerzahl als Verteilungsschlüssel aufbauen, wozu bspw. der Länderfinanzausgleich sowie die kommunalen Finanzausgleichssysteme zählen.

Andererseits werden große Herausforderungen im Rahmen der Daseinsvorsorge, insbesondere bei Finanzierung und Betrieb von Netzinfrastrukturen, erwartet. Die wichtigsten Stichworte in diesem Zusammenhang sind Kostenremanenzen, Innovationsdruck und Anpassungsdruck mit Mehrkosten.

¹ Ergebnisse der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung nach Ländern, Variante 1-W1 ("mittlere" Bevölkerung, Untergrenze) [2008 = 100 %].
² Vgl. Statistisches Bundesamt (2014a), S. 5. Es kann allerdings keine Auskunft darüber gegeben werden, ob dies Zuwanderer sind, also Menschen, die nur vorübergehend nach Deutschland kommen, oder um Einwanderer, die dauerhaft bleiben wollen.
³ Vgl. ebd., S. 6.

2.1 Ausgabenseite

2.1.1 Kostenremanenzen

In den meisten staatlichen Aufgabenbereichen auf der Landes- und Kommunalebene ändern sich die Gesamtausgaben bei wachsender Bevölkerung nicht in gleichem Maße, was in einem solchen Fall zur Folge hat, dass die Pro-Kopf-Ausgaben zurückgehen. Der Grund hierfür sind Kostendegressionseffekte, die daraus hervorgehen, dass die Verteilung der Fixkosten auf eine größere Zahl von Personen erfolgt.

Bei einem Rückgang der Bevölkerung, der *ceteris paribus* mit einer sinkenden Nachfrage nach öffentlichen Gütern einhergeht, können die Gesamtausgaben stattdessen oftmals nicht im gleichen Umfang abgebaut werden. Als Ursachen dafür gelten z. B. mangelnde Anpassungsfähigkeit infolge netztechnischer Gegebenheiten bzw. -bereitschaft von Gemeinden.⁴

Infolge des Bevölkerungsrückgangs kommt es ohne Gegenmaßnahmen zu einem Anstieg der Pro-Kopf-Ausgaben.⁵ Gerade bei Infrastrukturen können aufgrund des hohen Fixkostenanteils Kostenremanenzen auftreten. Vorhandene Kapazitäten werden bei rückläufiger Bevölkerung nicht mehr im kompletten Umfang benötigt, ein kontinuierlicher proportionaler Rückbau ist meist technisch nicht möglich; dieser kann in der Regel nur in Stufen erfolgen, falls die notwendigen Anpassungen der Kapazitäten politisch durchsetzbar sind. Kapazitätsanpassungen sind oft mit technischen Änderungen verbunden, was unter Umständen umfassende Umbaumaßnahmen und damit zusätzlichen Investitionsaufwand mit sich bringen würde.

Auch im Verwaltungsbereich von Kommunen mit rückläufiger Einwohnerzahl herrscht eine vergleichbare Situation, da die Größe der Verwaltung nicht oder nur langsam an die neue Situation angepasst werden kann. Hinzu kommt, dass auch kleinere Länder mit ihren Kommunen das vollständige Leistungsspektrum der Verwaltung abdecken müssen und Möglichkeiten für Kostensenkungen nicht mehr in allen Bereichen möglich sind.

Die Entfaltung solcher Remanenzeffekte erfolgt unauffällig, da die Aufstellung von Haushaltsplänen nicht auf Pro-Kopf-Ausgaben, sondern auf Gesamtausgaben basiert. Zudem werden Ausgabenpositionen in den Haushalten oft durch einfache Fortschreibung der Gesamtausgaben des vorangegangenen bzw. laufenden Haushaltsjahres fixiert. Bezüglich der künftigen Entwicklung wird davon ausgegangen, dass Kostenremanenzen bis zum Jahr 2020 vorrangig in den ostdeutschen Ländern, aber auch in einigen Regionen in den westdeutschen Ländern auftreten. Dabei wird besonders die kommunale Ebene vor Probleme gestellt, da diese für etwa 80 % der Infrastrukturen formal zuständig ist.

2.1.2 Altersstrukturkostenprofile

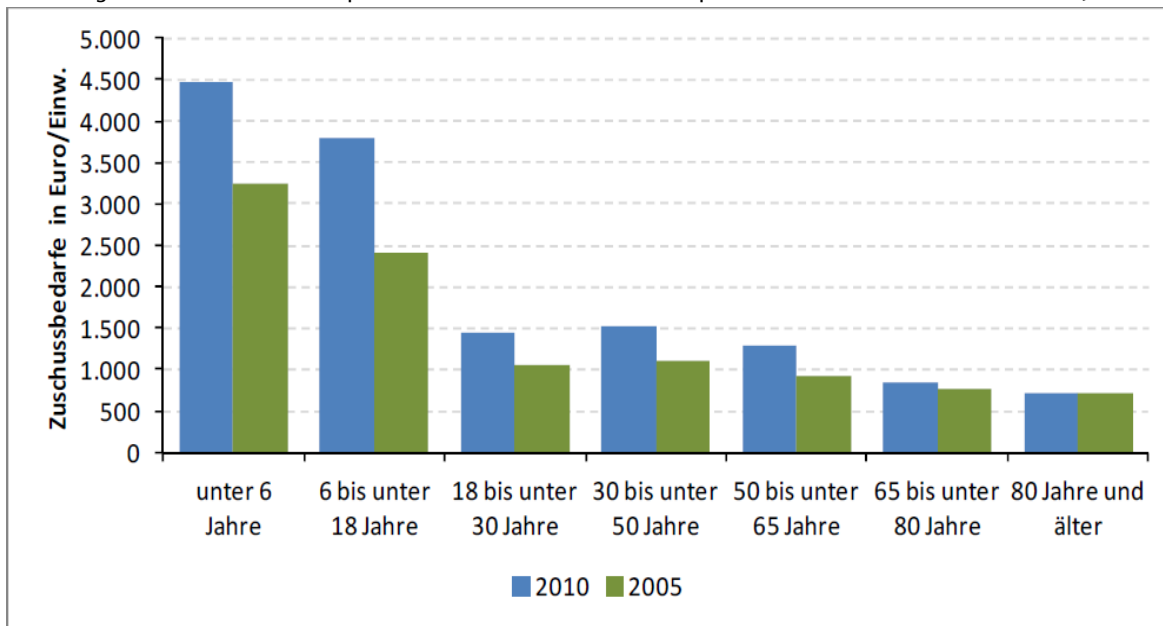
Mithilfe von Altersstrukturkostenprofilen wird der Umfang öffentlicher Auf- und Ausgaben für verschiedene Altersgruppen für verschiedene öffentliche Haushalte dargestellt.⁶ In Abbildung 4 ist beispielhaft ein solches Profil für hessische Gemeinden dargestellt.

⁴ Vgl. dazu bspw. Eck et al. (2012).

⁵ Vgl. BMVBS (2007), S. 17.

⁶ Vgl. Lenk et al. (2012), S. 70. Aufgrund der Änderung der Rahmenbedingungen gegenüber 2004 mussten die Profile im Bereich der gemeindlichen Sozialleistungen (durch die stärkere Beteiligung des Bundes an den Kosten) angepasst werden. Dies trifft auf die altersgruppenspezifischen Indizes für die Gruppierungsnummern 410 (Hilfe zum Lebensunterhalt), 412 (Eingliederungshilfen für Behinderte), 482 (Grundsicherung für Arbeitsuchende) sowie 485 (Leistungen nach dem Grundsicherungsgesetz) zu. Dabei wurden, um zweckgebundene Einnahmen zu berücksichtigen, die Zuschussbedarfe (Nettoprimärausgaben) statt der Bruttoausgaben abgebildet. Damit können im Resultat die Nettobelastungen für die Gemeindehaushalte gezeigt werden.

Abbildung 4: Altersstrukturkostenprofile der kommunalen Gebietskörperschaften in Hessen 2005 und 2010).



Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung auf Grundlage von Hofmann/Seitz 2007, Indizes im Bereich „Sozialhilfe“ an den aktuellen Rechtsstand angepasst.

Die Zuschussbedarfe sind laut Abbildung 4 im Jahr 2010 gegenüber 2005 in jeder der dargestellten Altersgruppen angestiegen. Gemessen an der Belastung für die Gemeindehaushalte in Hessen ergibt sich für die Altersgruppen ab 65 Jahren ein unterdurchschnittliches Niveau. Im Gegensatz dazu wird für beide Vergleichsjahre eine starke „Jugendlastigkeit“ der Zuschussbedarfe für die Kommunen in Hessen deutlich, wobei 2010 ein besonders hoher Zuwachs gegenüber 2005 in diesen Altersgruppen zu verzeichnen ist.⁷ Das heißt, dass die absoluten Kosten trotz eines Einwohnerrückgangs in diesen Altersbereichen angestiegen sind, was demnach zu einer Erhöhung der Pro-Kopf-Zuschussbedarfe führt. Es kann also keineswegs davon ausgegangen werden, dass die demografiebedingt schrumpfende Altersgruppe von unter 18-Jährigen wegen ihres hohen Anteils an Zuschussbedarfen eine finanzielle Entlastung der Kommunen mit sich bringt. Vielmehr kann dies als deutliches Zeichen für Kostenremanenzeffekte in diesen Altersgruppen gedeutet werden.⁸

2.1.3 Verschuldungsproblematik

Das Instrument der Verschuldung wurde in der Vergangenheit von allen Gebietskörperschaften als Finanzierungsquelle intensiv genutzt. Die Finanz- und Wirtschaftskrise mit Ausbruch im Jahr 2008 führte zu sinkenden Steuereinnahmen bei gleichzeitig zunehmenden Kassenkrediten und somit zu signifikant höheren Schuldenständen auf alle Ebenen des föderalen Systems. Dadurch rückte die Verschuldungsproblematik wieder stärker ins Zentrum öffentlicher und politischer Debatten. Dies katalysierte die Arbeit der Föderalismuskommission II, deren Hauptergebnis in einem grundsätzlichen Neuverschuldungsverbot liegt, welches die zuvor geltende „Goldene Regel“, die eine Kreditaufnahme in Höhe aller geplanten Investitionen vorsah, ablöste. Diesem zufolge darf sich der Bund ab 2016 nur noch in Höhe von 0,35 % des BIP strukturell verschulden, während die Länder ab 2020 keine Kredite mehr aufnehmen dürfen. Ausnahmeregelungen können im Fall von konjunkturellen Schwächephasen oder auch bei außergewöhnlichen Notsituationen in Kraft treten.⁹

Wenngleich eine Reduzierung der strukturellen Länderverschuldung auf „Null“ die Zinszahlungsverpflichtungen perspektivisch reduzieren wird und auf diese Weise ein Teil des verloren gegangenen Haushaltsspielraums zurückgewonnen werden kann, bedarf es bis zu diesem Zeitpunkt drastischer Konsolidierungsmaßnahmen, zumal die derzeitige „Verschnaufpause“ aufgrund des sehr niedrigen Zinsniveaus kein dauerhaft anhaltender Zustand sein wird.

Während Abbildung 5 für das Jahr 2012 den Schuldenstand der Länder und ihrer Gemeinden wiedergibt, kann in Abbildung 6 ihre zeitliche Entwicklung von 2000 bis 2013 abgelesen werden; aufgrund der geänderten Schuldenstatistik in den Jahren 2006 und 2009 müssen die Schuldenstände allerdings mit Umsicht betrachtet werden. Sachsen stellt das mit Abstand am niedrigsten verschuldete Flächenland dar (2.086 €/Einwohner),

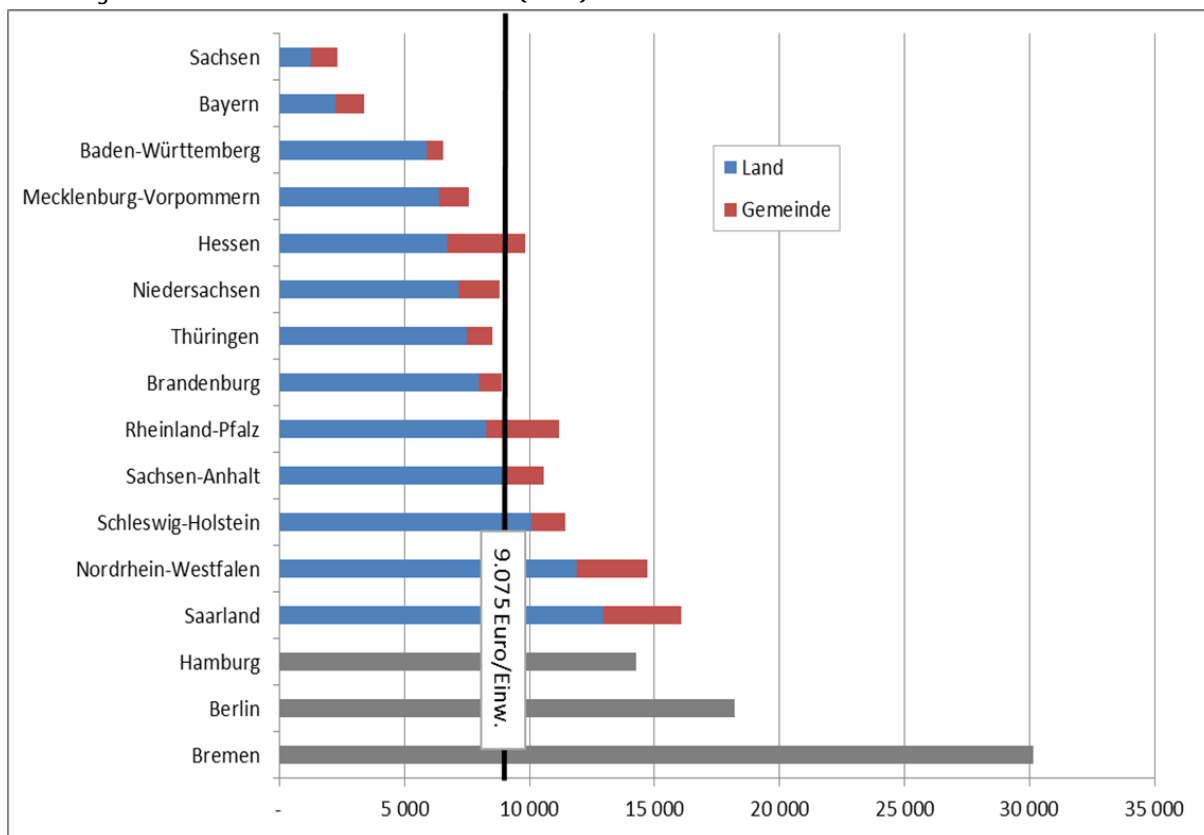
⁷ Dabei sind die kommunalen Haushalte grundsätzlich durch eine „Jugendlastigkeit“ gekennzeichnet, dies ist keine hessische Spezifik.

⁸ Vgl. Lenk et al. (2012), S. 73-75.

⁹ Vgl. BMF (2012), S. 3/4.

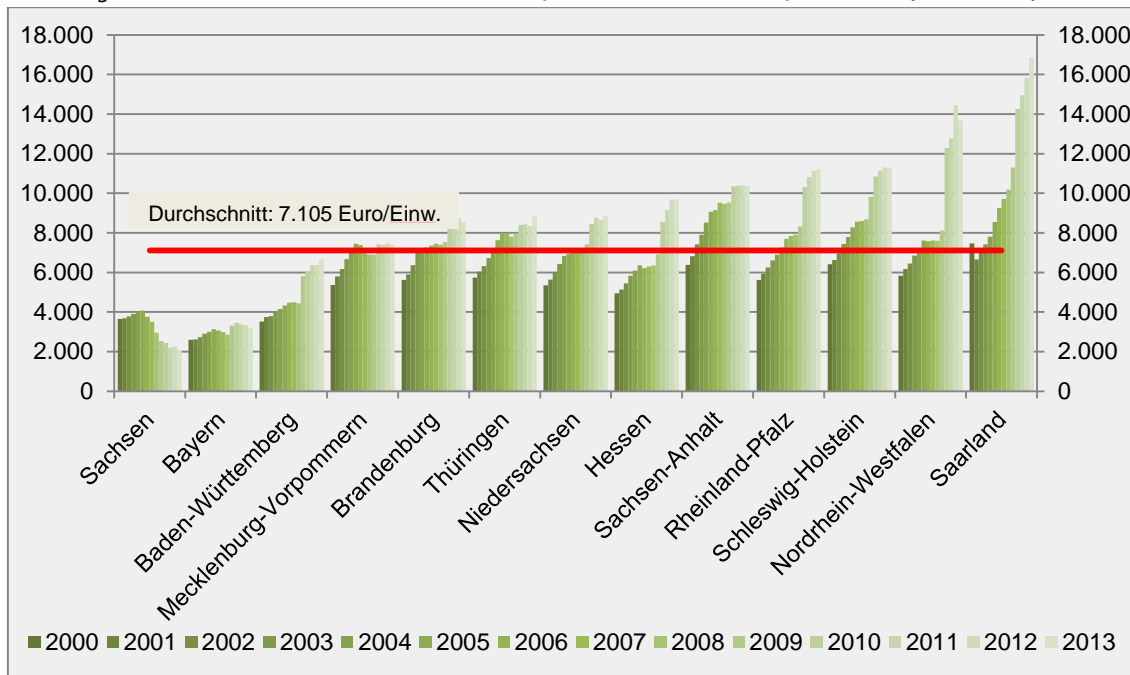
danach folgen Bayern (3.200 €/Einwohner) und Baden-Württemberg bereits mit deutlich größerem Abstand (6.662 €/Einwohner). Dagegen ist das Saarland mit 16.860 €/Einwohner das am höchsten verschuldete Flächenland in Deutschland. Die meisten Länder – mit Ausnahme Bayerns und Sachsens weisen dabei eine im Zeitablauf stagnierende bzw. steigende Pro-Kopf-Verschuldung auf.

Abbildung 5: Schulden der Länder und Gemeinden (2012).



Quelle: Eigene Darstellung nach Daten vom Statistischen Bundesamt (2014).

Abbildung 6: Schuldenstand der Länder & Gemeinden/Gemeindeverbände in €/Einwohner (2000–2013).¹⁰



Quelle: Eigene Darstellung nach Daten vom Statistischen Bundesamt (2014b).

¹⁰ Darstellung ohne Stadtstaaten.

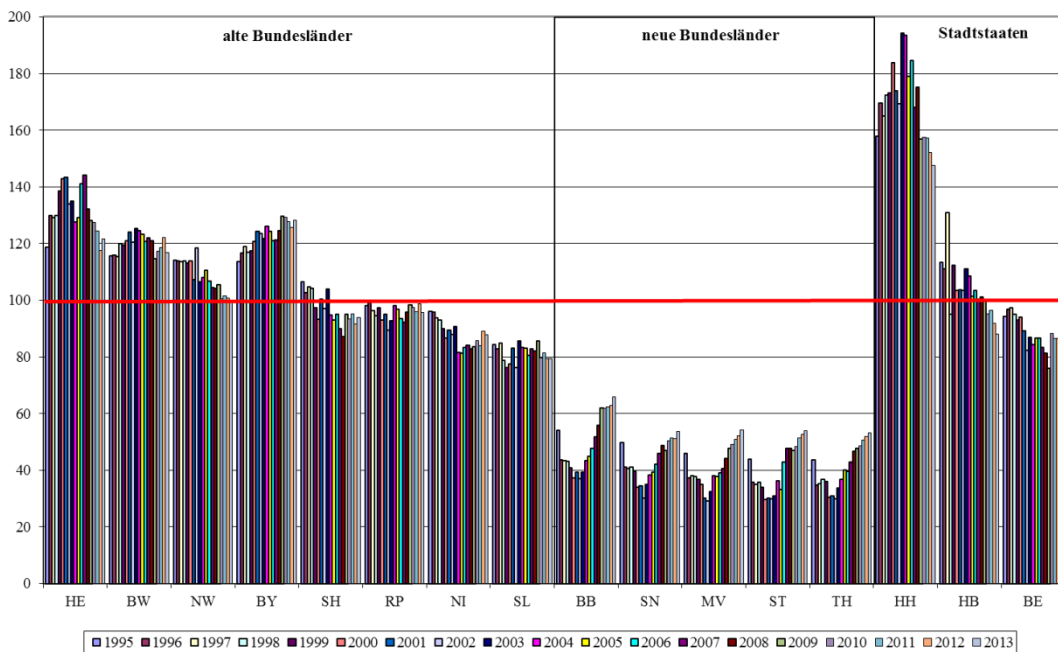
2.2 Einnahmenseite: Grundsätzliches zum Finanzausgleich

Um die Effekte der Demografie auf die Einnahmenseite nachzuvollziehen, soll zunächst kurz auf das System des bundesstaatlichen Finanzausgleichs eingegangen werden: Als Kernelement des deutschen kooperativen Föderalismus ist dieser besonders vom Solidargedanken geprägt. Er dient dem Zweck, alle Gebietskörperschaften so mit Finanzmitteln auszustatten, dass sie die ihnen obliegenden und verfassungsrechtlich vorgegebenen Aufgaben erfüllen können. Dabei stellt die originäre (stark ungleiche) Steuerverteilung die Ausgangslage dar, welche die auszugleichenden Steuerkraftunterschiede offenlegt.

Nachdem die Gemeinschaftssteuern (bis auf die Umsatzsteuer) auf die Gebietskörperschaften verteilt wurden, ergibt sich für die Länder unter Berücksichtigung der ländereigenen Steuern das in Abbildung 7 dargestellte Bild. Es wird ersichtlich, dass die westdeutschen Länder im Gesamtergebnis eine erheblich höhere originäre Steuerkraft aufweisen als die ostdeutschen Länder.

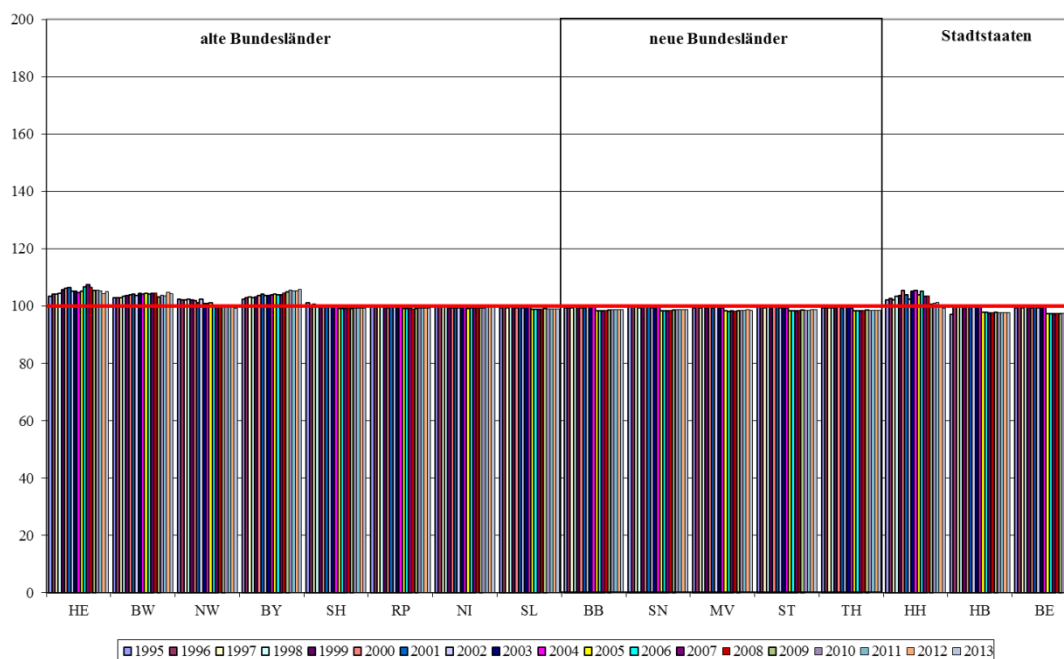
Bei separater Betrachtung der Flächenländer zeigt sich für das Jahr 2013, dass Thüringen mit 889 €/Einwohner als steuerschwächstes Land über lediglich 53,3 % der durchschnittlichen Steuereinnahmen verfügt, während Bayern mit 2.139 €/Einwohner als steuerstärkstes Flächenland mit 128,3 % weit über dem Bundesdurchschnitt liegt. Dies entspricht einem Unterschied von 1.251 €/Einwohner (etwa 74,5 Prozentpunkte). Gemäß der Forderung im Art. 72 Abs. 2 GG, müssen diese stark ausgeprägten Steuerkraftunterschiede ausgeglichen werden, damit das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland eingehalten werden kann.

Abbildung 7: Steuern der Länder nach dem Aufkommen je Einwohner in % des Durchschnitts.



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des BMF (2014), 2013 vorläufige Abrechnung.

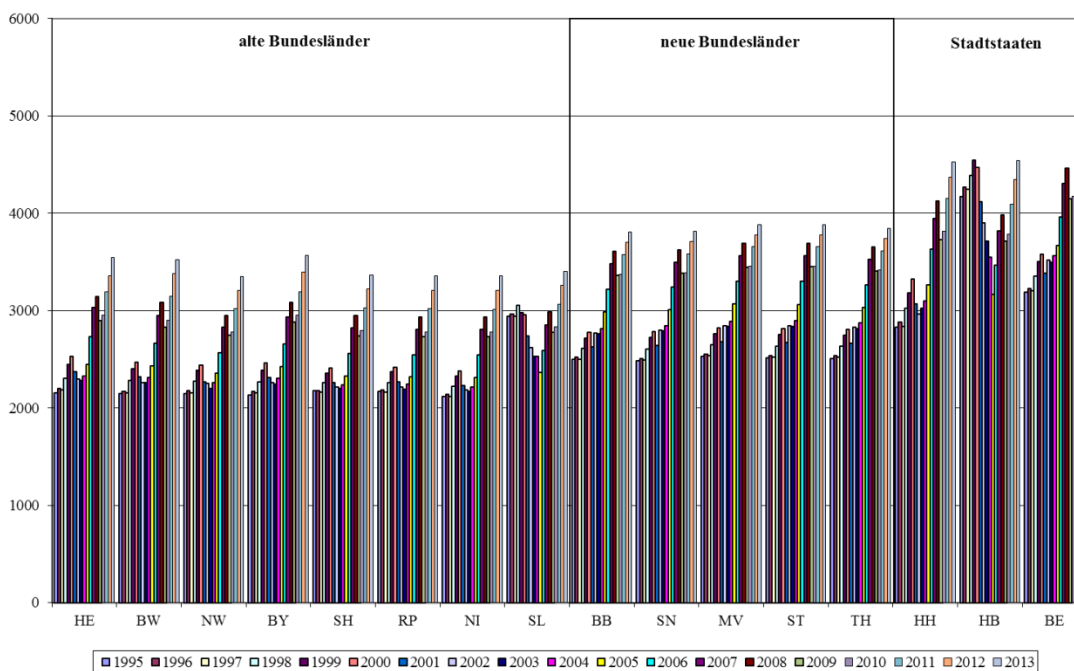
Abbildung 8: Finanzkraftmesszahl nach Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen in % der Ausgleichsmesszahl.



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des BMF (2014), 2013 vorläufige Abrechnung.

In den nachfolgenden Stufen des bundesstaatlichen Finanzausgleiches folgen die Umsatzsteuerverteilung, anschließend der Länderfinanzausgleich sowie die Zuweisung der Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen, deren Effekte in Abbildung 8 dargestellt sind. Im Ergebnis dieser Verteilungsstufen erfolgt eine Angleichung der Steuerkraft der Länder, ohne dass die Finanzkraftreihenfolge verändert wird.

Abbildung 9: Finanzkraft je Einwohner nach Länderfinanzausgleich und allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen und bei 100 % Anrechnung Gemeindesteuern pro Einwohner in €.



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des BMF (2014), 2013 vorläufige Abrechnung.

Das bedeutet, vormals steuerstarke Länder bleiben auch nach den Umverteilungsmaßnahmen finanziell besser ausgestattet. Mit Blick auf die zuvor genannten Länder verfügen Thüringen bzw. Bayern nach diesen finanzkraftorientierten Verteilungsstufen über 3.553 €/Einwohner bzw. 4.033 €/Einwohner; die Differenz ist auf 480 €/Einwohner bzw. 11,9 Prozentpunkte verringert worden.¹¹

¹¹ Eine unveränderte Finanzkraftreihenfolge wurde auch im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 27.05.1992 verlangt. Vgl. Lenk (2013).

Nach diesen Verteilungsstufen folgen die sog. Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ), die „nomen est omen“ nur bei bestimmten Ländern anfallen können. Dadurch kommt es notwendigerweise (verfassungskonform¹²) zu einer Änderung der Finanzkraftreihenfolge. Leistungsschwachen Ländern werden nachfolgende Unterstützungsleistungen von Seiten des Bundes gewährt:

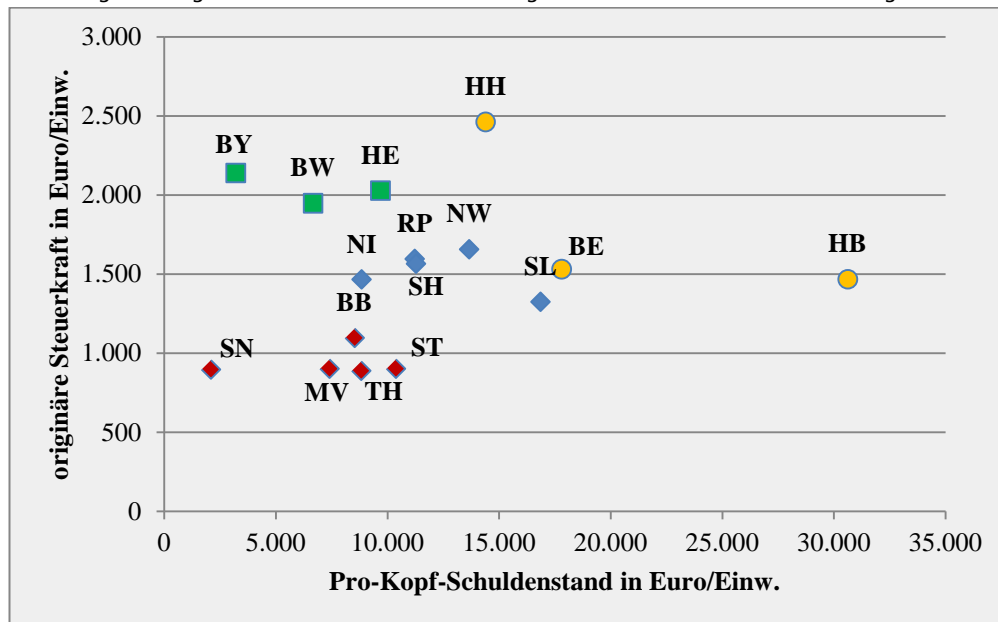
- SoBEZ zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten, die dem Abbau des infrastrukturellen Nachholbedarfs und zum Abbau der unterproportionalen, kommunalen Finanzkraft dienen sollen,
- SoBEZ aufgrund von überproportionalen Lasten bei der Zusammenfassung von Sozial- sowie Arbeitslosenhilfe für Erwerbstätige seit 2005 (ohne Berlin),
- SoBEZ aufgrund der überdurchschnittlich hohen Kosten politischer Führung.

Die teilungsbedingten SoBEZ (Aufzählung 1) weisen ein Gesamtvolumen von etwa 105,3 Mrd. € (und im Jahr 2014 eine Summe von rund 5,8 Mrd. €) auf. Sie sind nur für die neuen Länder bestimmt¹³ und bis zum Jahr 2019 degressiv fallend ausgestaltet. Die sukzessive Reduzierung der SoBEZ und das ab dem Jahr 2020 geltende Neuverschuldungsverbot der Länder im Rahmen der Schuldenbremse stellen die Haushalte insbesondere der Neuen Länder vor erhebliche finanzielle Herausforderungen, deren Lösungserfolg derzeit nicht absehbar ist.

2.3 Schuldenstand und Steuerkraft

Stellt man den jeweiligen Schuldenstand eines Landes seiner originären Steuerkraft gegenüber (Abbildung 10), sind die Ländergruppen gut erkennbar. Die aktuellen Zahlerländer im Länderfinanzausgleich (grüne Quadrate) sind alle vergleichsweise gering verschuldet. Dies trifft zwar ebenso auf die ostdeutschen Länder zu (rote Rauten) – allerdings weisen diese auch eine deutlich geringere Finanzkraft vor Umverteilung auf. Auffällig ist dabei die Position des Freistaates Sachsen, der zwar den geringsten Schuldenstand je Einwohner, gleichzeitig aber in dem dargestellten Jahr auch die niedrigste originäre Steuerkraft pro Einwohner aufweist. Die finanzschwachen Flächenländer im Westen (blaue Rauten) verfügen über eine deutlich höhere Finanzkraft als die ostdeutschen Länder, sind aber bis auf Niedersachsen höher verschuldet. Die höchste Pro-Kopf-Verschuldung ist in den Stadtstaaten (gelbe Kreise) Berlin und Bremen zu verzeichnen, obwohl ihre Steuerkraft auf dem Niveau der LFA-Empfängerländer West liegt. Hamburg als dritter Stadtstaat weist die höchste Finanzkraft auf und ist im Vergleich zu den anderen beiden Stadtstaaten am geringsten und im Vergleich zu den LFA-Zahlerländern am höchsten verschuldet.

Abbildung 10: Vergleich von Schuldenstand und originärer Steuerkraft vor Umverteilung 2013.



Quelle: Eigene Darstellung nach Daten vom Statistischen Bundesamt (2014b) und BMF (2014), 2013 vorläufige Abrechnung.

Vor diesem Hintergrund wird der Problemdruck, vor dem insbesondere die ostdeutschen Länder stehen, besonders deutlich. Sie werden aufgrund der drastischeren demografischen Veränderungen schneller (und vielleicht auch stärker) betroffen sein als die westdeutschen Länder. Gerade die Zuweisungsverluste aus der Umsatzsteuerverteilung sowie beim Länderfinanzausgleich und den Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen, die aus

¹² Bundesverfassungsgericht: Urteil vom 11.11.1999, BverfGE 101, 158 ff.

¹³ Letztendlich stehen damit den neuen Ländern pro Einwohner zwischen 4.044 € (SN) und 4.117 € (ST) – und dementsprechend mehr als den anderen Flächenländern – zur Verfügung.

der sinkenden Einwohnerzahl resultieren, sind hier auf der Einnahmenseite von großer Bedeutung. Verstärkt wird diese demografisch bedingte Komponente auf der Einnahmenseite noch durch die degressiv verlaufenden SoBEZ und die Schuldenbremse.

3 Fazit: Mögliche Handlungsansätze für Kommunen

Die demografische Entwicklung birgt große Herausforderungen für die öffentlichen Haushalte. Gerade die Gemeinden werden aufgrund der vor allem bei der Infrastruktur zu erwartenden Kostenremanenzen – insbesondere im Bereich der Daseinsvorsorge – durch den Bevölkerungsrückgang mit steigenden Pro-Kopf-Kosten konfrontiert. Des Weiteren bringt die Heterogenisierung der Bevölkerung auf allen staatlichen Ebenen einen erhöhten Aufwand für Integration und insbesondere für die Intensivierung der Bildungsanstrengungen, zum Teil auch für Sozialhilfe, mit sich. Inwieweit diese steigenden Aufwendungen durch höhere (Pro-Kopf-) Einnahmen aufgefangen werden können, wird sich erst noch zeigen müssen.

In Bezug auf die Haushaltskonsolidierung kommen u. a. folgende Optionen in Betracht: Zunächst sollte auf allen staatlichen Ebenen eine Aufgabenkritik und darauf aufbauend möglichst eine Ausgabenkürzung wegen der Schuldenbremse(n) erfolgen, um Steuererhöhungen zu vermeiden. Aufgabenübertragungen (z. B. von den Ländern auf ihre Kommunen) können die Folge sein, wodurch die fiskalische Schutzfunktion des Konnexitätsprinzips auf die Probe gestellt wird. Ein sogenannter „kalter Finanzausgleich“, d. h. eine Aufgabenübertragung ohne entsprechende (zusätzliche) finanzielle Ausstattung sollte auf jeden Fall verhindert werden, um einer daraus resultierenden zusätzlichen Verschuldung der kommunalen Ebene zu vermeiden. Auch könnte eine Kürzung der Ausgaben auf Länderebene zu einer Reduzierung von Landesinvestitionen und kommunalen Förderprogrammen führen. Hierbei sollte allerdings zuvor eine Gesamtbewertung der Landes- und kommunalen Aufgaben stattgefunden haben.

Gemäß dem föderalen Staatsaufbau der Bundesrepublik sind die Länder selbst für die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs in der Verantwortung. Dieser sollte sowohl in der Ausstattung als auch in der Verteilungswirkung im Hinblick auf die zukünftigen (demografischen) Herausforderungen ausgerichtet werden. So ist die starke Einwohnerzentriertheit, die in vielen Ländern den kommunalen Finanzausgleich prägt, offensichtlich (ohne demografischen Faktor im KFA) nicht geeignet, entsprechende Ausgleichswirkungen im Hinblick auf Belastungen aufgrund des demografischen Wandels zu leisten. Hier ist es erforderlich, in stärkerem Maße die tatsächlichen Belastungen der Kommunen (z. B. die Sozialkostenbelastung) zu berücksichtigen. Gleiches gilt für die zentralen Funktionen, wie sie zum Beispiel von den Kernstädten in den Verdichtungsräumen, aber auch den Zentren im ländlichen Raum wahrgenommen werden.

Aber auch die Kommunen sind gefordert, die finanziellen Herausforderungen des demografischen Wandels offensiv anzugehen. Dazu gehört insbesondere die Herstellung von Transparenz über die tatsächlichen Kosten des demografischen Wandels, die Steigerung der Effizienz der Infrastruktursysteme – insbesondere für die Bereiche Bildung und Integration – die (Weiter-) Entwicklung übergreifender und integrierter Konzepte (z. B. Fach- und generationenübergreifend) und die Erschließung zusätzlicher Ressourcen etwa durch Sponsoring und bürgerschaftliches Engagement. Mehr denn je werden auch regionale Solidargemeinschaften gefordert sein. Zudem sollte zur Aufgabenerfüllung verstärkt die Einbeziehung des privaten Sektors geprüft werden. Dazu muss jede kommunale Aufgabe einer kritischen Prüfung unterzogen werden. Im Notfall muss auf weiterhin auf das Verschuldungsinstrument zurückgegriffen werden. Zuletzt wäre es zu hinterfragen, inwieweit es sinnvoll sein könnte, die kommunale Kreditaufnahme auf ausgelagerte öffentliche Institutionen zu verschieben (sog. „off-budget-borrowing“).

Neben der Aufgabenverlagerung auf Dritte können sich Kommunen auch in der öffentlichen Leistungserbringung zusammenschließen. So existieren bereits Kooperationen in den Bereichen Regionalmarketing und Tourismusförderung, in der Daseinsvorsorge sowie Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung. Während einem gemeinsamen Regionalmarketing oder Tourismusförderung in erster Linie ein Interesse an der Entwicklung der Region innewohnt, werden Kooperationen bei der Daseinsvorsorge unmittelbar von wirtschaftlichen Interessen dominiert. Eine interkommunale Zusammenarbeit z. B. bei Versorgungs- und Entsorgungsleistungen stellt dabei, wie bei der Abwasserentsorgung durch Zweckverbände, eine denkbare Erleichterung dar. Vor dem Hintergrund knapper werdender finanzieller Mittel, Investitionsstau und Personalmangel bieten sich auch Kooperationen in anderen Bereichen der öffentlichen Daseinsvorsorge an, um Remanenzeffekte (zumindest teilweise) zu vermeiden, in dem weitere Synergien generiert werden.

Das benannte bürgerschaftliche Engagement zielt auf eine Beteiligung der Bürger am Gemeinwesen und kann ebenfalls als eine Form der Bürgerbeteiligung definiert werden.¹⁴ In diesem Zusammenhang wird besonders im Lichte der kommunalen Haushaltslage diskutiert, ob Modelle der finanziellen Bürgerbeteiligung auch zur Sicherstellung des Angebots kommunaler Leistungen angewandt werden können. Ziel ist hier v. a. der Erhalt von Angeboten generell oder über ein oftmals unzureichendes „Minimalangebot“ hinaus. Bürgerbeteiligungen erfolgen bereits in zahlreichen gesellschaftlichen Bereichen. Vielfach umfasst dies aber Aufgabengebiete wie Gesundheit, Pflege, Senioren und Soziales, da die demografische Entwicklung hier neue Bedarfe an Leistungen, aber auch deren Erbringung generiert.¹⁵

Die kommunale Daseinsvorsorge umfasst jedoch auch viele Bereiche, welche an physische Infrastrukturen gebunden sind und welche ebenfalls die Kostenremanenz-Problematik aufweisen; besonders trifft dies auf netzgebundene (technische) Infrastrukturen zu. Neben der Anpassung entsprechender Infrastrukturen scheinen alternative Formen der Leistungserbringung bzw. der Finanzierung eine Handlungsoption darzustellen. Erfolgreiche Modelle einer finanziellen Bürgerbeteiligung im Bereich physischer Infrastrukturen sind in der Energieerzeugung bekannt. Zudem gibt es im Bereich ÖPNV neue Bedienformen, welche ebenfalls auf die Einbindung der Bürger setzen. Dennoch sind nicht in allen Bereichen der öffentlichen Leistungserbringung finanzielle Bürgerbeteiligungen möglich. Wenn bestimmte technische Standards, rechtliche Vorgaben, Anforderungen an eine kontinuierliche qualitative und quantitative Leistungserbringung oder Haftungsanforderungen zwingend sind, scheiden finanzielle Bürgerbeteiligungen als Alternativen zur Finanzierung aus.¹⁶

Abschließend sollen die Finanzbeziehungen zwischen den Gebietskörperschaften auf der Einnahmeseite kurz betrachtet werden. Gründe für dortigen Handlungsbedarf sind zum einen die Befristungen zum 31.12.2019 sowohl des Maßstäbengesetzes (MaßStG)¹⁷ als auch des Finanzausgleichsgesetzes (FAG)¹⁸, in dem auch das Auslaufen des Solidarpaktes II geregelt ist.

Im Rahmen einer Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen ist auch nach Lösungen zu suchen, die der demografischen Entwicklung und deren finanzpolitischen Folgen Rechnung tragen. Hierzu zählt beispielsweise die Prüfung der aktuellen Einwohnerwertung dünnbesiedelter ostdeutscher Länder sowie der Stadtstaaten hinsichtlich ihrer quantitativen Sachgerechtigkeit. Auch könnte im Tarif des Länderfinanzausgleichs ein demografischer Faktor analog zu einigen kommunalen Finanzausgleichssystemen eingeführt werden. Einen weiteren möglichen Aspekt stellt allerdings die Einführung neuer SoBEZ im Zuge des demografischen Wandels dar.¹⁹

¹⁴ Vgl. Lenk/Rottmann/Grüttner/Albrecht 2014, S. 26.

¹⁵ Vgl. ebenda, S. 72.

¹⁶ Vgl. ebenda, S. 35.

¹⁷ Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbengesetz - MaßStG) vom 9. September 2001 (BGBl. I S. 2302), zuletzt geändert durch Art. 8 des Gesetzes vom 29. Mai 2009 (BGBl. I S. 1170); das Gesetz tritt gem. § 15 mit Ablauf des 31. Dezember 2019 außer Kraft.

¹⁸ Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz - FAG) vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955, 3956), zuletzt durch Art. 2 des Gesetzes vom 15. Juli 2013 (BGBl. I S. 2401) geändert; das Gesetz tritt gem. § 20 mit Ablauf des 31. Dezember 2019 außer Kraft.

¹⁹ Für weitere Informationen: Vgl. Lenk (2014).

Literaturverzeichnis

- Bertelsmann Stiftung (2014)*: Demografische Entwicklung, unter: <http://www.wegweiser-kommune.de>. Eingesehen am 16.12.2014.
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2012)*: Kompendium zur Verschuldungsregel des Bundes gemäß Artikel 115 Grundgesetz. Berlin, 2012.
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2014)*: Zusammenfassung der Abrechnungsergebnisse für die Jahre ab 1995, unter: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/Zusammenfassung-Abrechnungsergebnisse-ab1995.pdf. 14.05.2014.
- Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (Hrsg.) (2013)*: Bevölkerungsentwicklung – Daten, Fakten, Trends zum demografischen Wandel. Wiesbaden, 2013.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (2007)*: Die demografische Entwicklung in Ostdeutschland und ihre Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen (BMVBS Forschungen, Heft 128). Berlin, 2007.
- Eck, A. / Ragnitz, J. / Steinbrecher, J. / Thater, C. (2012)*: Evaluation der Zukunftsfestigkeit des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes II im kommunalen Finanzausgleich des Freistaates Sachsen, ifo Dresden Studien 67, Dresden und München.
- Hofmann, M. / Seitz, H. (2007)*: Demografiesensitivität und Nachhaltigkeit der Länder- und Kommunal Finanzen: Ein Ost-West-Vergleich (Dresden discussion paper in economics, 17/07), unter: <https://www.econstor.eu/dspace/bitstream/10419/22758/1/DDPE200717.pdf>. Eingesehen am 18.12.2014.
- Lenk, T. / Rottmann, O. / Grüttner, A. / Albrecht, R. (2014)*: Finanzielle Bürgerbeteiligung, Instrument zur Sicherstellung kommunaler Leistungserbringung. Gütersloh, 2014.
- Lenk, T. / Hesse, M. / Grüttner, A. / Reichardt, T. (2012)*: Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Fortschreibung des Kommunalen Finanzausgleichs in Hessen. Leipzig, 2012.
- Lenk, T. (2014)*: "Solidarpakt III": Indikatoren der Ressourcensteuerung, in: Martin Junkernheinrich/Joachim Lange (Hg.): Föderale Finanzen – Auf dem langen Weg zu einer Reform, Rehburg-Loccum, 2014.
- Statistisches Bundesamt (2010)*: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit – Ergebnisse der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, unter: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/Bevoelkerungsvorausberechnung/Bevoelkerungsvorausberechnung.html>. Eingesehen am 16.12.2014.
- Statistisches Bundesamt (2014a)*: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit – Vorläufige Wanderungsergebnisse, unter: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/Wanderungen/vorlaeufigeWanderungen5127101137004.pdf?__blob=publicationFile. Eingesehen am 16.12.2014.
- Statistisches Bundesamt (2014b)*: Schulden der öffentlichen Gesamthaushalte: Bundesländer, unter: <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/logon>. Eingesehen am 18.12.2014 .

Panel 1: Nachhaltige Haushaltspolitik

Zusammenfassung

Inhalt der Vorträge in Panel 1 war das Neuverschuldungsverbot bzw. die Schuldenbremse. Als Referenten setzten sich dazu Ralf Leimkühler, stellv. Geschäftsführer des Sächsischen Städte- und Gemeindetages, Prof. Dr. Gunnar Schwarting, Geschäftsführer des Städtetages Rheinland-Pfalz a. D. sowie Prof. Dr. Fritz Helmedag, Professor für Volkswirtschaftslehre (Mikroökonomie) an der TU Chemnitz mit dem Thema auseinander. Die zum Teil kontrovers aufgestellten Thesen führten anschließend zu einer sehr lebhaften Diskussion unter den Teilnehmern des Panels, die von Rechnungshofdirektor Gerold Böhmer moderiert wurde.

Ralf Leimkühler beschäftigte sich dabei vertieft mit den „Auswirkungen von Neuverschuldungsverbot und Konnexitätsprinzip auf die sächsischen Kommunen“.

Seiner Ansicht nach schränke ein Neuverschuldungsverbot die Flexibilität des Freistaates Sachsen ein, auf konjunkturelle Entwicklungen reagieren zu können. Im Falle einer Negativentwicklung werde der Staat seine Ausgaben reduzieren müssen, d. h. eigene Investitionen und eigenen Konsum zurückfahren und die investiven und konsumtiven Zuweisungen an Dritte reduzieren. Ein zusätzlicher Personalabbau als Sparmöglichkeit scheinete dabei keine Alternative zu sein, da der Freistaat Sachsen nicht einmal den selbstgesetzten Personalabbaukorridor einhalten könne.

Würden neben den konjunkturell bedingten Kürzungen ab 2020 auch Kürzungen wegen fehlender Solidarpaktmittel erfolgen müssen, wären die Kommunen überproportional betroffen. Bund und Länder würden dann wahrscheinlich nach Ausweichstrategien suchen, um Gestaltungsspielräume zurückzugewinnen. Politik lasse sich nicht dauerhaft einbremsen, so Leimkühler.

Prof. Dr. Gunnar Schwarting befasste sich mit der „Schuldenbremse – ein vielköpfiges Wesen“ und vertrat dabei die Auffassung, dass vor allem kein Absolutismus bestehen solle.

Trotz Schuldenbremse könne es zu einer Neuverschuldung kommen, wenn nämlich – wie in der Schweiz – die Verschuldung zwar über einen bestimmten Konjunkturzyklus hinweg betrachtet nicht ansteigen darf, jedoch innerhalb des Zyklus Zuwächse und Abbau möglich sein können.

Entscheidend sei auch der Betroffenenkreis, auf den sich die Schuldenbremse beziehen solle. Wenn sie nur die Kernhaushalte betreffe, entstünde in der Folge vermutlich eine Auslagerung von Schulden in Extrahaushalte. Die Beschränkung auf die rein staatliche Ebene berge die Gefahr der Verlagerung, nämlich auf die Kommunen.

Auch könne sich der Freistaat Sachsen aufgrund seiner guten Haushaltssituation nicht zurücklehnen: Im Zuge der Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen 2019 werde auch der Etat des Freistaates Sachsen berührt. Ausgabenintensive Entwicklungen, z. B. die Erneuerung der Infrastruktur, würden in den neuen Ländern an Gewicht gewinnen.

Darüber hinaus warnte er vor einer negativen Konnexität, wenn sich das Land also von Aufgaben zurückziehe, die es bisher mit eigenem Personal erfüllt habe. Ebenso gefährlich sei die mögliche Strategie einer persuasiven Politik, d. h. staatliche Leistungen würden in dem Vertrauen zurückgefahren, dass die Kommunen als erste Ansprechpartner für die Bürger die Aufgaben irgendwie auf eigene Kosten erfüllten.

Die Schuldenbremse sei also im Ergebnis nur im Zusammenwirken aller öffentlichen Haushalte zu bewerkstelligen. Lasten auf eine andere Ebene zu verschieben, bedeute Akzeptanzverlust für Maßstäbe und Ziele der Finanzpolitik.

Prof. Dr. Fritz Helmedag vertrat in einem bewusst kontrovers gehaltenen Vortrag unter der These „Mit der Schuldenbremse zum Systemcrash“ die Auffassung, dass unter den herrschenden monetären Verhältnissen Schulden und Vermögen die beiden Seiten ein und derselben Medaille seien.

Das Wirtschaftssystem werde durch den „Sparwahn“ zusammenbrechen, da der moderne Kapitalismus ein schuldengetriebenes Gebilde darstelle. Wo keine Defizite, da auch kein Überschuss!

In einer geschlossenen Ökonomie entsprächen Forderungen und Verbindlichkeiten einander. Jede Minderung von Geldvermögen hier verursache zwingend einen Zuwachs von monetären Aktiva in gleicher Höhe dort auf der Welt. Auch über die Generationen gleiche sich der Saldo aus. Die Nachkommen profitierten von dem Geschaffenen der Vorfahren.

Wenn „Sparen“ im ursprünglichen Sinne bedeute, Einkommensteile nicht zu konsumieren, sondern zur Bildung von Reinvermögen zu verwenden, gehe es in der Realität lediglich nur noch um verminderte Defizite, also Ausgabenkürzungen. Der Handlungsspielraum bestehender und künftiger Regierungen werde somit stark eingengt. Dies gehe einher mit einem fortschreitenden gesellschaftlichen Wohlfahrtsverlust.

Im Ergebnis sah der Autor das geltende Sparprinzip als Mittel zum Zweck, den Staat mehr und mehr von einer umfassenden Daseinsfürsorgepflicht zu entbinden.

Wenn in der Schuldendebatte nicht die Bruttoschulden sondern die Nettoverschuldung herangezogen und damit die monetären Aktiva wie Forderungen und Anteile berücksichtigt würden, wäre der Schuldenstand in einigen Ländern deutlich geringer, so auch in Deutschland. Schon aus diesem Grund hätte der jetzige Sparkurs, der mit der Einführung der nach dem Maastrichter Vertrag bestimmten Obergrenzen der Staatsschuld begann und sich mit der Grundgesetzänderung zur Beschränkung der Kreditaufnahme und dem Fiskalpakt auf europäischer Ebene fortsetzt, nicht so eingeschlagen werden müssen und dürfen.

Der Autor leitete mathematisch her, dass in einer wachsenden Wirtschaft die Schuldenquote konvergiert. Unter einer bestimmten Konstellation sei ein dauerhaftes Haushaltsloch – eine tragfähige wohlfahrtsmehrende Deckungslücke – möglich, ohne dass die Schuldenquote steige.

Festzuhalten ist, dass trotz teilweise unterschiedlicher Sichtweisen alle 3 Referenten die Einengung des staatlichen Handlungsspielraums durch die Schuldenbremse als künftiges Spannungsfeld ausmachen.

Auswirkungen der Schuldenbremse auf den kommunalen Haushaltsausgleich

Prof. Dr. Gunnar Schwarting, Geschäftsführer des Städtetages Rheinland-Pfalz a. D.

Einführung – was ist eine „Bremse“?

Der Begriff der Schuldenbremse hat sich zwar in den letzten Jahren zu einem Modewort der Finanzpolitik entwickelt. Aber hinter einem derart plakativen Begriff verbergen sich zahlreiche Abwandlungen, die nicht gerade zum besseren Verständnis beitragen. Rein sprachlich führt ein Bremsvorgang zu einer allmählichen Verlangsamung, d. h. in diesem Fall zu einem allmählichen Rückgang der Neuverschuldung – aber das meinen Finanzpolitiker in der öffentlichen Debatte wohl eher nicht. Sie erwecken den Eindruck, als gehe es ihnen – um im Bild zu bleiben – um eine Vollbremsung, mithin eine dauerhafte Nettoneuverschuldung von 0. Einige Finanzpolitiker gehen sogar noch weiter und postulieren einen allmählichen Schuldenabbau, d. h. eine langfristige Nettotilgung.

Selbst wenn es „nur“ darum geht, den Schuldenstand nicht weiter ansteigen zu lassen, ist das Thema finanzwirtschaftlich keineswegs gelöst. Einerseits müssen über Umschuldungen die allfälligen Tilgungen finanziert werden; andererseits bleibt die Zinslast eines nominal unveränderten Schuldenstandes. Sie verändert sich mit dem Zinsniveau, d. h. die Einnahmen des Staates müssen die Ausgaben so weit übersteigen, dass sie auch bei höheren Zinszahlungen ausreichen, um einen nicht-schuldenfinanzierten Haushalt zu gewährleisten.

Doch leider stimmt das alles nicht so ganz, denn auch bei Gültigkeit einer „starken“ Schuldenbremse kann es trotzdem zu einer Nettoneuverschuldung kommen. Das zeigt das Beispiel der Schweiz, die gerne als Referenz für die deutsche Schuldenbremse herangezogen wird.¹ Sie besagt nämlich lediglich, dass die Verschuldung über einen Konjunkturzyklus hinweg betrachtet nicht ansteigen darf, innerhalb des Zyklus indessen Zuwächse und Abbau aufweisen kann. Das entspricht im Übrigen der in den 60er Jahren in Deutschland vor allem durch Karl Schiller formulierten Idee der Globalsteuerung, die eine antizyklische Haushaltspolitik – und damit auch einen Abbau der Staatsverschuldung im Aufschwung auf das frühere Ausmaß – vorsah. Eine solche Formulierung findet sich auch im neuen Art. 109 GG Abs. 3 Satz 2:

„Bund und Länder können Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung ... vorsehen.“

Dass dieses Prinzip auch bisher nicht funktioniert hat, beweist zumindest die deutsche Schuldenstatistik der letzten Jahrzehnte eindrucksvoll. Im Übrigen bleibt es der Interpretation vorbehalten, wann Abweichungen von der „Normallage“ bestehen. Dies erinnert stark an die frühere Formulierung von der „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“, die eine Verschuldung über die Investitionsschranke hinaus rechtfertigen sollte. Hierzu hat das Bundesverfassungsgericht dem Haushaltsgesetzgeber eine recht weite Einschätzungsprärogative eingeräumt, die in der Folgezeit von Bund und Ländern auch entsprechend weidlich genutzt wurde. Eine wirksame Schuldenbegrenzung jedenfalls hat diese Vorschrift nicht bewirkt. Ob der nun eingeführte Stabilitätsrat in der Lage ist, für eine neue Disziplin zu sorgen, darf zumindest als Frage in den Raum gestellt werden.²

Bremsen – aber wer und was ist gemeint?

Auch wenn von der Schuldenbremse gesprochen wird, so bleibt doch offen, auf welchen Kreis von Betroffenen sie sich bezieht. Schuldenregeln, die nur die Kernhaushalte betreffen, werden rasch zur Makulatur, weil sie zur Auslagerung von Schulden in Extrahaushalte, z. B. Immobilienbetriebe, geradezu einladen. Das Beispiel China – ein Land, in dem für subnationale Gebietskörperschaften ein Verschuldungsverbot besteht – unterstreicht diese Vermutung nachdrücklich. Auch die Beschränkung auf die staatliche Ebene birgt Gefahren, weil dann Anreize bestehen, Aufgaben und Kosten auf die subnationalen Einheiten, in Deutschland vor allem die Kommunen, zu verlagern.

¹ Siehe dazu u. a. Thomas Beljean/Alain Geier, The Swiss Debt Brake – Has it been a success?, Swiss Journal of Economics and Statistics 149 (2013), pp. 115 ff.

² Siehe hierzu den Beitrag von Eckhard Janeba, Vorsitzender des Unabhängigen Beirats beim Stabilitätsrat, „Kontrolleure ohne Macht“, Handelsblatt 24. September 2014, S. 48.

Nach dem Schalenkonzept der amtlichen Statistik wäre umgekehrt der Kreis sehr weit zu ziehen.³ In dieser Betrachtung dürften kein Abwasserbetrieb und kein Stadtwerk für das Kerngeschäft eine Fremdfinanzierung vornehmen. Ob ein so breit verstandenes Verschuldungsverbot allerdings tragfähig wäre, kann doch in Frage gestellt werden. Es erscheint geboten, daher an dieser Stelle eine differenzierte Betrachtung vorzunehmen.

Andererseits stellen Schulden lediglich einen Teil der künftigen Verpflichtungen des Staates dar. Ihnen zuzurechnen sind implizite Schulden, die sich z. B. aus Pensionsansprüchen ergeben. Daher hat die Europäische Union auch das Tragfähigkeitskonzept eingeführt, das insbesondere auch die aus dem demografischen Wandel resultierenden Belastungen der öffentlichen Haushalte berücksichtigen soll.⁴ Eine fiskalische Schuldenbremse für öffentliche Haushalte ist also nur ein Teil der Gesamtproblematik, wenn es darum geht, öffentliche Finanzen und öffentliche Leistungen auf eine solide Basis zu stellen.

Vor diesem Hintergrund sollen kurz vier „Bremsvorgänge“ aus der aktuellen Diskussion angesprochen werden.

- die Supranationale Bremse durch den Europäischen Fiskalpakt,
- die Nationale Bremse in Deutschland durch Verschuldungsregelungen des Bundes und der Länder,
- lokale Schuldenbremsen in einzelnen deutschen Kommunen,
- die „doppische“ Schuldenbremsen.

Dabei stehen die beiden erstgenannten Konzepte, vor allem in ihren Auswirkungen auf die kommunale Ebene im Vordergrund, während insbesondere lokale Regeln Gegenstand eines anderen Beitrags sind. Der vierte Aspekt – der streng genommen keine Schuldenbremse formuliert – wird lediglich kurz gestreift.

Die supranationale Bremse – der Fiskalpakt in Europa

Der europäische Fiskalpakt, der zu Beginn des Jahres 2013 in Kraft getreten ist, verpflichtet die Signatarstaaten, eine Defizitobergrenze von 0,5 % des BIP nicht zu überschreiten (bei Ländern mit sehr niedriger Staatschuldenquote kann der Wert bis zu 1,0 % reichen). Das Ziel ist deutlich ehrgeiziger als noch im Vertrag von Maastricht, der eine Defizitgrenze von 3 % vorsah, formuliert. Angemerkt sei allerdings, dass weder für einen Wert von 3 % noch für eine Grenze von 0,5 % eine plausible ökonomische Begründung gegeben wurde.

Für Deutschland sind von dieser Grenze der Bund, die Länder, die Kommunen und die Sozialversicherungen erfasst. Dabei geht die Finanzpolitik in Deutschland davon aus, dass die Sozialkassen keine und die Kommunen zumindest im Regelfall ebenfalls keine Defizite aufweisen. Diese Körperschaften könnten somit den Druck auf die staatlichen öffentlichen Haushalte reduzieren helfen. Dass dies jedoch nicht durchgängig der Fall sein muss, zeigen die Jahre der Finanz- und Wirtschaftskrise, in denen auch der kommunale Sektor einen hohen negativen Finanzierungssaldo aufwies.

Nach dem theoretischen Konzept müsste daher Deutschland für den Fall einer drohenden Überschreitung dieses Limits reagieren. Soweit der Bund und die Länder tangiert sind, ist das gebotene Instrumentarium über den Stabilitätsrat in Gang zu setzen. Seine Befugnisse sind indessen limitiert, so dass fraglich bleibt, ob es überhaupt gelingt, eine Schuldenbremse de facto wirksam werden zu lassen.

Auf die Sozialversicherungen kann in der Regel der Bund unmittelbar einwirken. Für die kommunale Ebene hingegen gestaltet sich ein Eingriff schwieriger. Hier könnte auf das nahezu vergessene Instrument der Schuldendeckelverordnung zurückgegriffen werden, das erst einmal – 1973 – mit begrenztem Erfolg zur Anwendung gekommen ist und sich nach wie vor in den meisten Gemeindeordnungen wiederfindet.⁵ Danach könnten Bund und Länder das Gesamtvolumen kommunaler Verschuldung limitieren – innerhalb des kommunalen Sektors müssten dann die Länder Verteilungsregelungen treffen.

Allerdings leidet dieser Ansatz unter vier fundamentalen Schwächen:

- er ist in der Umsetzung ausgesprochen aufwändig, da jede einzelne der knapp 12.000 Kommunen zu betrachten ist;
- er vermag nicht zwischen „rentierlichen“ und „nicht rentierlichen“ Krediten zu unterscheiden;
- allein die Ankündigung würde einen Vorzieheffekt auslösen, um noch rasch das eigene, im Haushalt festgesetzte Kreditlimit zu nutzen;
- er müsste weniger die Investitions- als vielmehr in erster Linie die Liquiditätskredite erfassen, die aber in vielen Kommunen für die Erfüllung laufender Pflichtaufgaben derzeit unerlässlich sind.

³ Eine kurze Beschreibung des Konzepts findet sich in der Gemeinschaftsveröffentlichung der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Integrierte Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände 2014, S. 5 f.

⁴ Zu einer kurzen Erläuterung des Konzepts s. Bundesministerium der Finanzen, Dritter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, BR-Drs. 732/11, S.3.

⁵ Vgl. Gunnar Schwarting, Kommunales Kreditwesen, 4. Aufl. Berlin 2014 Rz. 139.

Die Alternative wäre eine intensive aufsichtsbehördliche Kontrolle, z. B. mit dem Vorbehalt der Einzelgenehmigung von Kreditaufnahmen, sowohl der investiven wie der liquiditätssichernden. Ob Aufsichtsbehörden eine solche Aufgabe erfüllen könnten (und wie weit sie dabei in Einzelaufgaben gehen dürften), mag an dieser Stelle nur als Frage in den Raum gestellt werden.⁶ Denn in vielen Ländern müssen sie ja auch noch die Umsetzung der Entschuldungshilfen prüfen. Zu Recht nimmt Sachsen daher die Kommunen aus der für das Land geltenden Neuverschuldungsregel aus.

Für den Fall, dass die nationalen Schuldenbremsen bei Bund und Ländern tatsächlich greifen, wäre der Druck auf die Kommunen etwas abgemildert. Denn zwischen dem nach dem Fiskalpakt zulässigen Defizit von 0,5 % des BIP und dem für den Bund nach der nationalen Schuldenbremse geltenden Maximum von 0,35 % verbliebe eine Differenz von 0,15 % oder etwa 4 Mrd. Euro. Darauf allerdings lässt sich eine tragfähige regionale und lokale Finanzpolitik wohl kaum aufbauen.

Die nationale Schuldenbremse

In Folge der Schuldenbremse im Grundgesetz haben die Länder eigene Schuldenbegrenzungsregeln erlassen. Sachsen und Rheinland-Pfalz, keineswegs aber alle Länder, haben eine entsprechende Verfassungsänderung vorgenommen.⁷ Die Verfassung des Freistaates Sachsen enthält in Artikel 95 Abs. 2 LV ein Neuverschuldungsverbot, das auch für die rechtlich unselbstständigen Sondervermögen des Freistaates gilt. Es wird allerdings für den Fall

- von Steuermindereinnahmen (ab einer gewissen Größenordnung) auf Grund der konjunkturellen Entwicklung oder
- von Naturkatastrophen

gelockert. Diese Situationen hat der Haushaltsgesetzgeber festzustellen; zugleich ist ein Tilgungsplan für diese „Sonderkredite“ über höchstens acht Jahre vorzulegen.

Rheinland-Pfalz weicht in Artikel 117 LV in zwei Punkten von der sächsischen Regelung ab. Zum einen ist eine Lockerung des Neuverschuldungsverbots mit

„einer auf höchstens vier Jahre befristeten Anpassung an eine strukturelle, auf Rechtsvorschriften beruhende und dem Land nicht zurechenbare Änderung der Einnahme- oder Ausgabesituation“ (Abs. 2 Satz 1 lit b)

möglich. Sie zielt auf bundesgesetzliche Eingriffe – in erster Linie bei der Steuergesetzgebung. Die zweite Abweichung besteht darin, dass der Kreis der über den Landeshaushalt hinaus zu berücksichtigenden Sachverhalte weiter gezogen ist (Abs. 3):

„Einnahmen aus Krediten im Sinne von Absatz 1 Satz 1 entstehen dem Land auch dann, wenn Kredite von juristischen Personen, an denen das Land maßgeblich beteiligt ist, im Auftrag des Landes und zur Finanzierung staatlicher Aufgaben aufgenommen werden, und wenn die daraus folgenden Zinsen und Tilgungen aus dem Landeshaushalt zu erbringen sind.“

Gravierender als die juristischen Differenzierungen ist die unterschiedliche Ausgangslage, in der sich beide Länder befinden. Während es dem Freistaat Sachsen schon seit längerem gelungen ist, seinen Haushalt ausgeglichen zu gestalten, muss Rheinland-Pfalz dazu noch einen langen Weg gehen. Zwar ist das strukturelle Defizit im Landeshaushalt von mehr als 1 Mrd. Euro in den Vorjahren im Jahr 2013 mit gut 500 Mio. Euro deutlich gesunken. Trotzdem sind weitere Konsolidierungsschritte erforderlich, zumal nicht auf Dauer mit so hohen Steuereinnahmen und so niedrigen Zinsen gerechnet werden kann.

Aber es wäre auch verfehlt, nun für Sachsen völlige Entwarnung zu geben. Denn zum einen wird im Zuge der Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen 2019 auch der Etat des Freistaates berührt. Zum anderen werden ausgabenintensive Entwicklungen, die – wie z. B. die Erneuerung der Infrastruktur – die westdeutschen Länder früher getroffen haben, auch in den ostdeutschen Bundesländern an Gewicht gewinnen.

⁶ Aufsichtsbehördliches Handeln wird ohnedies – zumindest für einige Bundesländer – sehr kritisch, weil nicht stringent, beurteilt. S. dazu jüngst Christoph Brüning, Zur Insolvenz von Kommunen, der Gemeindehaushalt 11/2014, S. 243 f.

⁷ Zu einer vergleichenden Bewertung einiger Länderregeln s. Christoph Gröpl, Die „Schuldenbremse“ in Hessen, Rheinland-Pfalz und im Saarland, LKRZ 11/2010. Eine sehr skeptische Einschätzung vertritt Gebhard Kirchgässner, Die Schuldenbremse der Bundesländer: eine Fehlkonstruktion?, Wirtschaftsdienst 10/2014, der vor allem auf die fehlende Steuerautonomie der Länder hinweist.

Für die Kommunen ergeben sich aus dem jeweiligen Konsolidierungskurs eines Landes möglicherweise nicht unbeträchtliche Konsequenzen, wenn versucht wird, Konsolidierungslasten auf die kommunale Ebene zu verlagern. Die offensichtlichste – und politisch einfallloseste – Form sind direkte Kürzungen im Finanzausgleich. Sie sind in Rheinland-Pfalz wegen der Besonderheiten des Stabilisierungsfonds nicht möglich; der Gleichmäßigkeitsgrundsatz in Sachsen dürfte dies ebenso verbieten.

Kritischer hingegen sind sog. Befrachtungen, indem bislang aus dem Landeshaushalt an Kommunen gezahlte Beträge nunmehr in den (nicht aufgestockten) Finanzausgleich übernommen werden. Besonders problematisch ist es, wenn es sich (wie bei der Kita-Finanzierung) um ausgesprochen dynamische Positionen handelt. Sie verdrängen – soweit nicht die allgemeinen Zuweisungen tangiert werden sollen – vor allem andere bis dahin geförderte Zwecke.

Zwar verbieten die Konnexitätsregelungen in den Ländern die direkte Aufgabenübertragung vom Land an die Kommunen ohne entsprechenden finanziellen Ausgleich. Gerade bei „neuen“ Anforderungen, für die – wie im Fall der Inklusion – kaum Erfahrungswerte vorliegen, müssen jedoch zunächst geschätzte Ausgleichsregelungen (z. B. mit Hilfe des Standardkostenmodells) getroffen werden. Sie bedürfen einer – und das ist wichtig: auch rückwirkenden – Revisionsklausel durch eine von Land und Kommunen gemeinsam akzeptierte Instanz. Eine der wesentlichen Voraussetzungen hierfür ist allerdings eine leistungsfähige und nach einheitlichen Prinzipien geführte Kosten- und Leistungsrechnung in den Kommunen.

Eine Art negativer Konnexität ergibt sich, wenn sich das Land aus Aufgaben zurückzieht, die es bisher mit eigenem Personal erledigt hat. Begründet wird das nicht selten mit einer strengeren Auslegung der gesetzlichen Zuständigkeiten –bisweilen hilft dabei auch ein Bericht eines Landesrechnungshofes. Ein typisches Beispiel ist die Abgrenzung von Polizei- und Ordnungsaufgaben, Erstere staatlich, Letztere kommunal. Gerade in kleineren Kommunen kann das zur Notwendigkeit einer 24-Stunden-Bereitschaft führen, wenn z. B. in den Nachtstunden die Polizei bei ruhestörendem Lärm nicht tätig wird. Die aktuelle Debatte über Polizeieinsätze bei Fußballspielen zeigt, dass sich der Konsolidierungsdruck keineswegs nur auf die Kommunen beschränken kann.

Schließlich gibt es auch noch die Strategie einer persuasiven Politik, indem staatliche Leistungen zurückgefahren werden und darauf vertraut wird, dass der öffentliche Druck die Kommunen letztlich doch zwingt, diese Leistungen auf eigene Kosten zu übernehmen. Denn die Kommune ist die erste Ansprechpartnerin der Bürgerinnen und Bürger – und der/die Bürgermeister/in bei der Urwahl auf deren Stimmen angewiesen.

Die doppelte Schuldenbremse

Mit der Verschuldung wird – so die Argumentation – die Last der Finanzierung kommunaler Leistungen auf spätere Generationen verschoben, das Prinzip der Generationengerechtigkeit werde insoweit verletzt. Daher sei es Aufgabe jeder Generation, ihren Ressourcenverbrauch auch selbst zu finanzieren. Dieser lässt sich aus der Doppik, genauer gesagt: aus dem Ergebnishaushalt leicht ersehen. Insoweit ist ein ausgeglichener Ergebnishaushalt auch ein Beitrag zur Generationengerechtigkeit. Daher wird vorgeschlagen, ein mögliches Defizit im Ergebnishaushalt durch einen „Generationenbeitrag“ abzudecken.⁸ Dieser Beitrag kann am einfachsten durch eine Variation des Grundsteuerhebesatzes erbracht werden.

Es versteht sich von selbst, dass hierfür einige Voraussetzungen gegeben sein müssen; insbesondere darf der „Generationenbeitrag“ nicht als Ersatz für staatliche finanzpolitische Fehlleistungen herangezogen werden. So muss eine im Durchschnitt auskömmliche Kommunalfinanzierung ebenso gewährleistet sein wie ein Finanzausgleich, der wirtschafts- und soziostrukturelle Unterschiede angemessen berücksichtigt. Zudem ist die strikte Beachtung des Konnexitätsprinzips erforderlich.

Unter der Annahme eines gleichermaßen wirtschaftlichen Handelns unterscheiden sich dann die Budgets nach den zur Verfügung gestellten Leistungen. Der „Generationenbeitrag“ ist dann nichts anderes als der Preis für ein besseres/umfangreicheres Leistungsangebot. Dieser Mechanismus weist verblüffende Ähnlichkeit mit den Überlegungen von Charles M. Tiebout aus dem Jahr 1956 auf.⁹ Er zog aus dem Zusammenhang allerdings eine weitergehende Schlussfolgerung: Die Menschen würden in jene Kommunen ziehen, in denen ihre Präferenzen am ehesten erfüllt würden.

⁸ Siehe dazu u. a. Andreas Burth, Modell einer ressourcenverbrauchsorientierten Kommunalschuldenbremse, in: Reinbert Schauer (Hrsg.), Aktuelle Herausforderungen an das Management in öffentlichen Verwaltungen, Linz 2012.

⁹ Vgl. Charles M. Tiebout, A Pure Theory of Local Expenditures, Journal of Political Economy 64 (1956).

Angesichts der sehr restriktiven Voraussetzungen, die für einen „Generationenbeitrag“ gelten, kommt dem Konzept – wie im Übrigen auch dem amerikanischen Vorläufer – eine eher theoretische Bedeutung zu. Denn derzeit ist zu beobachten, dass viele Kommunen gerade die Grundsteuer erhöhen – nicht weil sie entsprechend das Leistungsangebot ausweiten wollen, sondern weil sie Finanzierungslücken, die auf andere Weise entstanden sind, schließen wollen/müssen. So zählen insbesondere die Städte im nordrhein-westfälischen „Stärkungspakt Stadtfinanzen“ zu den Kommunen mit den höchsten Hebesätzen der Grundsteuer B in Deutschland. Hebesätze von 500 % und deutlich mehr prägen in dieser Gruppe das Bild.¹⁰

Ausblick

Die Notwendigkeit einer Begrenzung der öffentlichen Verschuldung ist gewiss nicht zu bestreiten. Das allerdings kann nur im Zusammenwirken aller öffentlichen Haushalte gelingen. Der Versuch, Lasten auf eine andere Ebene zu verschieben ist kurzsichtig und führt dazu, dass die Maßstäbe und Ziele öffentlicher Finanzpolitik an Akzeptanz verlieren. Für die Kommunen ist die Situation besonders schwierig, da sie zum einen nur über die Länder auf die staatliche Finanzpolitik einwirken können und zugleich mit dem Konsolidierungsdruck innerhalb des Landeshaushalts umgehen müssen. Zum Zweiten aber sind sie mit ihren Leistungen am nächsten an den Bürgerinnen und Bürgern. Sie müssen der Unzufriedenheit über höhere Abgaben und/oder eingeschränkte Leistungen direkt begegnen. Das erfordert von der Kommunalpolitik Stehvermögen, aber in besonderem Maße auch Rückendeckung durch Bund und Land.

¹⁰ Zu einer kritischen Einschätzung s. ganz aktuell Lars Holtkamp/Tobias Fuhrmann, Kommunale Selbstverwaltung zwischen Steuerschraube und Staatskommissar. Eine Zwischenbilanz zum Stärkungspakt, der gemeindehaushalt 7/2014.

Der Beitrag

„Mit der Schuldenbremse zum Systemcrash“
von Prof. Dr. Fritz Helmedag
Professor für Volkswirtschaftslehre (Mikroökonomie) an der TU Chemnitz
Seite 63-74

kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht online zur Verfügung gestellt werden. Bei diesem Beitrag handelt es sich um einen Nachdruck von:

Helmedag, Fritz: Mit der Schuldenbremse zum Systemcrash.
In: Gesmann-Nuissl, Dagmar; Hartz, Ronald; Dittrich, Marcus (Hrsg.): Perspektiven der Wirtschaftswissenschaften, Wiesbaden (Springer Gabler) 2014, S. 123-137.
Mit freundlicher Genehmigung von Springer Science+Business Media.

Nachhaltige kommunale Haushaltswirtschaft

Ralf Leimkühler, stellv. Geschäftsführer des Sächsischen Städte- und Gemeindetages

A. Aufgabenverständnis

Die Auswirkungen von Neuverschuldungsverbot und Konnexitätsprinzip auf die Finanzsituation der sächsischen Kommunen ist intensiv im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zur Einführung des Neuverschuldungsverbotes in die Sächsische Verfassung diskutiert worden. Diese Auseinandersetzungen waren mit Blick auf die Debatten in anderen Bundesländern weder neu noch sind sie in Sachsen mit höherer Intensität geführt worden als anderswo. Sie wurden aber durchaus als existentiell verstanden. Dies zeigen nicht zuletzt die Protokolle der Sachverständigenanhörung im Sächsischen Landtag vom 5. Juni 2013. In den folgenden kurzen Ausführungen zu den Auswirkungen der Verfassungsänderung sollen die Wechselwirkung von Staats- und Kommunalhaushalten dargestellt und ein Blick in die Zukunft geworfen werden. Im Fokus steht die Frage, welche Auswirkungen die neue Verfassungssituation auf die Haushaltspolitik in Sachsen, speziell mit Blick auf die Kommunen, haben könnte.

B. Kann eine Verschuldungsbremse in der Landesverfassung Auswirkungen auf die Einnahmen der kommunalen Haushalte haben?

Die Antwort hängt davon ab, wen Sie fragen: Ein Finanzpolitiker des Landes wird sagen: *„Nein, das Verschuldungsverbot richtet sich nur an die staatliche Ebene und kann deshalb auch nur dort Auswirkungen haben.“* Wenden Sie sich stattdessen an einen Bürgermeister oder Kämmerer, antwortet er: *„Ja, da der Freistaat auf Einnahmeausfälle mit der Kürzung seiner Zuweisungen an die Kommunen reagieren wird“*. Mit den Kategorien von richtig oder falsch kommt man nicht wirklich weiter. Wir wollen uns der Antwort nähern, indem wir die Frage in mehrere Schritte gliedern.

Schritt 1: Wie flexibel ist die Haushaltspolitik des Freistaates unter Beachtung des Neuverschuldungsverbotes? Sachsen hat bekanntermaßen seit Anfang des Jahres mit dem neuen Art. 95 in seiner Verfassung ein Neuverschuldungsverbot verankert, das nur sehr eng umgrenzte Ausnahmen kennt. Zusätzliche Kredite können demnach nur aufgenommen werden bei

- Eintritt einer Naturkatastrophe,
- außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen und bei
- einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung.

Letztere liegt allerdings nur vor, wenn die steuerinduzierten Einnahmen um 3 % unter dem Schnitt der letzten vier Jahre liegen. Geht man schon inflationsbedingt von in der Regel steigenden Steuereinnahmen aus, wird der Vergleichsmaßstab deutlich unterhalb des letzten „normalen“ Einnahmejahres liegen. Die Ausnahme vom Neuverschuldungsverbot kann daher bedeuten, dass gegenüber dem letzten Vorkrisenjahr Einnahmeausfälle nicht nur von 3 %, sondern deutlich höhere Ausfallraten vorliegen müssen, um die ausnahmsweise vorgesehene Neuverschuldungsmöglichkeit auszulösen. Selbst dann dürfen die Kredite das Einnahmenniveau in der Regel nur auf 99 % des Durchschnitts der vergangenen vier Jahre anheben. Für eine höhere Kreditaufnahme ist eine 2/3-Mehrheit im Landtag erforderlich.

Die Flexibilität des Freistaates, auf konjunkturelle Entwicklungen reagieren zu können, ist mit dem sächsischen Neuverschuldungsverbot daher relativ gering ausgeprägt. Eine Stabilisierung der Ausgabeansätze im Staatshaushalt ist mit einem konjunkturell bedingt „kleineren“ Haushalt kaum möglich.

Schritt 2: Wie wird sich der Freistaat Sachsen in „normalen Zeiten“ sinnvollerweise auf eine zukünftige konjunkturelle Schieflage vorbereiten?

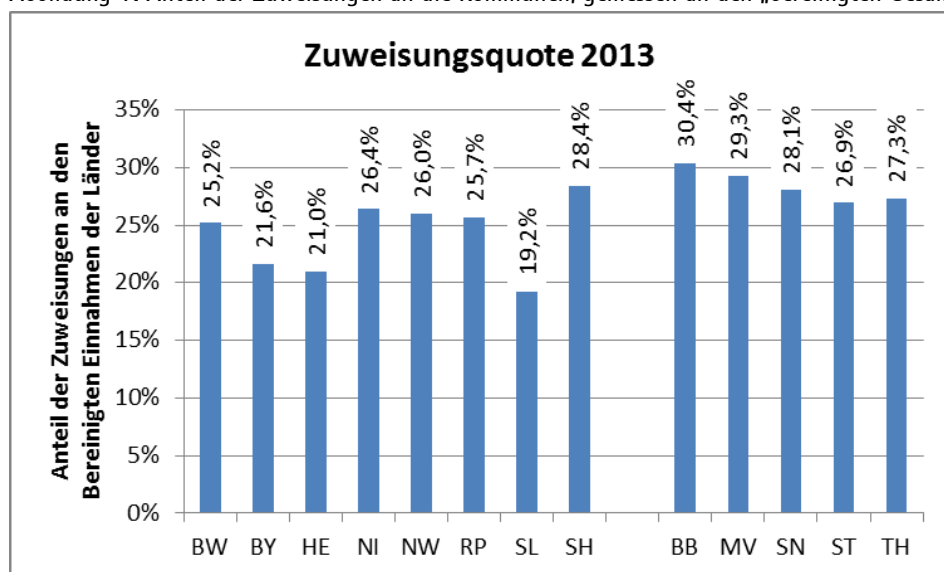
In der Vergangenheit hat der Freistaat Rücklagen aufgebaut, um auf zukünftige finanzielle Engpässe reagieren zu können. An dieser Strategie wird er – soweit möglich – festhalten. In der Konsequenz wird der Freistaat relativ viele Finanzmittel – wenigstens zurzeit ohne nennenswerte Verzinsungsmöglichkeiten – der eigentlichen Aufgabenwahrnehmung entziehen, was wiederum vor allem seine derzeitigen Investitionsmöglichkeiten begrenzt.

Aus Sicht der Finanzpolitiker hat das natürlich den Vorteil, „Geld“ vom Tisch nehmen zu können, das dann nicht in einen zusätzlichen Standardaufbau „fließen“ kann.

Schritt 3: In welchen Bereichen wird der Freistaat bei einem konjunkturell bedingten Steuereinnahmeeinbruch eigene Ausgaben herunterfahren?

Die Reduzierung freiwilliger Aufgaben und Standardsenkung bei Pflichtaufgaben wird eher selten in den Fokus genommen. Auch ein zusätzlicher Personalabbau scheint derzeit keine Handlungsalternative für den Freistaat zu sein, gelingt es ihm doch nicht einmal, den selbstgesetzten Personalabbaukorridor einzuhalten. Eher kommt schon eine Reduzierung der Investitionen in Betracht. Investitionen können gut gesteuert werden, solange noch keine Bewilligungen ausgesprochen worden sind. Ein weiterer Weg ist die Reduzierung von investiven bzw. konsumtiven Zuweisungen an Dritte. Ein Blick auf die sächsischen Kommunen zeigt, dass sich die Zuweisungen des Freistaates an seine Kommunen immerhin auf rund 28 % seiner Bereinigten Gesamteinnahmen belaufen.

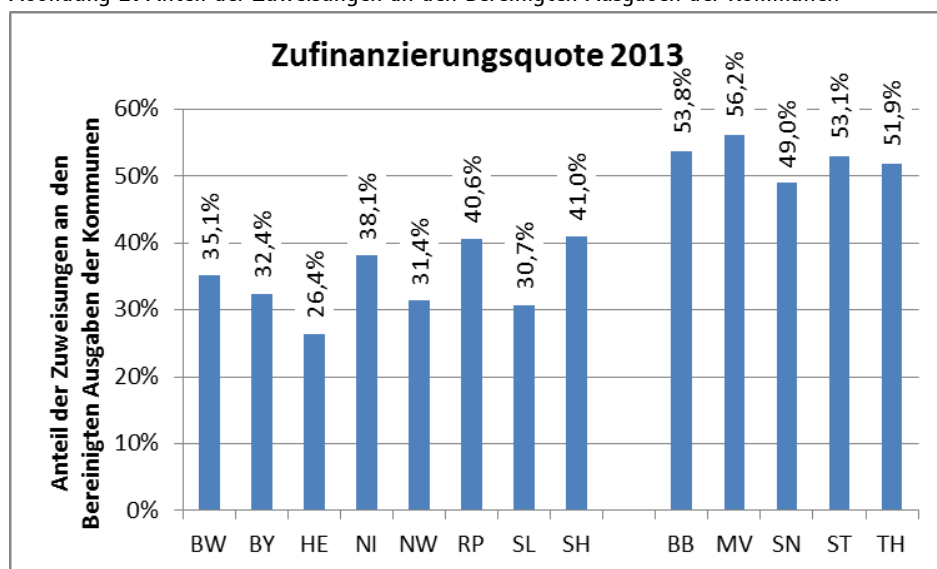
Abbildung 1: Anteil der Zuweisungen an die Kommunen, gemessen an den „bereinigten Gesamteinnahmen“ der Länder



Quelle: FiWi Leipzig (Universität Leipzig, Institut für öffentliche Finanzen und Public Management – Finanzwissenschaft)

Schritt 4: Wie abhängig sind Sachsens Kommunen vom Staatshaushalt? Die sächsischen Kommunen finanzieren rund 49 % ihrer „Bereinigten Gesamtausgaben“ durch Zuweisungen des Bundes und des Landes. Ihre Abhängigkeit von staatlichen Zuweisungen ist sehr groß, dementsprechend auch die Sorge, Hauptleidtragender eines für das Land geltenden Neuverschuldungsverbotes zu sein.

Abbildung 2: Anteil der Zuweisungen an den Bereinigten Ausgaben der Kommunen



Quelle: FiWi Leipzig

Schritt 5: Sind die Kommunen vor der Kürzung ihrer Zuweisungen durch das Land geschützt?

Rein fiskalisch gesehen schützt der im Sächsischen Finanzausgleichsgesetz festgeschriebene Gleichmäßigkeitsgrundsatz die sächsischen Kommunen nicht vor einer Kürzung ihrer Zuweisungen. Im Falle eines Konjunkturerinbruchs gehen sowohl die kommunalen als auch die staatlichen Steuereinnahmen zurück. In der Folge sinken „regelgebunden“ und damit quasi automatisch die Finanzausgleichszuweisungen. Die „sonstigen Zuweisungen“, die nicht minder bedeutsam für die kommunale Ebene sind, sinken in der Regel ebenfalls. Dies wird allerdings im Rahmen der Haushaltsberatungen des Landtages intensiv und im Detail diskutiert werden.

Es gibt auch keinen wirksamen juristischen Schutz vor sinkenden Zuweisungen. Wir haben schon gesehen, dass der Gleichmäßigkeitsgrundsatz nicht vor rückläufigen Zuweisungen schützen kann. Immerhin führt er aber dazu, dass beide Ebenen in gleicher Weise von Einnahmerückgängen betroffen sind. Der Gleichmäßigkeitsgrundsatz ist allerdings trotz seines großen Bekanntheitsgrades kein Verfassungsgrundsatz. Er könnte also ohne Weiteres aus dem Sächsischen Finanzausgleichsgesetz gestrichen werden. Selbst die Art. 87 Abs. 1 und 3 bzw. der neue Art. 95 Abs. 3 der Sächsischen Verfassung bieten keinen wirksamen Schutz. Ein Verstoß gegen die Finanzausstattungsgarantien der Länderverfassungen wird folgerichtig auch kaum einmal von den Verfassungsgerichten angenommen. Einzig in Rheinland-Pfalz wurde ein Verstoß des Landes gegen die Finanzausstattungsgarantie festgestellt. Allerdings erst, nachdem die Kommunen dort aufgrund zu geringer Zuweisungen seit über 20 Jahren negative Finanzierungssalden aufwiesen. Eine solche Situation ist nicht mit der in Sachsen vergleichbar.

Politisch gibt es einen eingeschränkten Schutz vor gravierenden Zuweisungskürzungen, weil Kommunalpolitik und Landespolitik eng miteinander verzahnt sind und die kommunale Ebene – zumindest in Sachsen – einen gewissen Einfluss auf die Landespolitik hat.

Zusammenfassend kann man feststellen: Brechen unter der Geltung eines relativ strikt formulierten Neuverschuldungsverbotes die Steuereinnahmen konjunkturbedingt ein und kann oder will das Land darauf nicht durch kreditbedingte Einnahmesteigerungen reagieren, wird der Freistaat seine Ausgaben reduzieren müssen.

Technisch am einfachsten umsetzbar sind neben dem Rückgriff auf Rücklagen – soweit noch vorhanden – Kürzungen der Investitionen und Streichungen oder Kürzungen der Zuweisungen an Dritte. Dies wird vor allem die Kommunen treffen.

Es ist daher sehr wohl möglich, dass die Kommunen von den Ausgabekürzungen des Freistaates überproportional betroffen sind, vor allem wenn dieser keine Reserven mehr hat, auf die er vorrangig zurückgreifen kann. Bislang war der Freistaat allerdings noch nicht in einer solchen Zwangslage, weil er infolge des Solidarpaktes II und der Strukturfondsförderung der EU deutlich besser ausgestattet war als die westlichen Bundesländer. Spätestens ab 2020 sieht die Welt anders aus. Sachsens Einnahmeausstattung wird sich bestenfalls nicht mehr signifikant von der der meisten anderen Bundesländer unterscheiden. Wenn die Bund-Länder-Finanzausgleichsverhandlungen für Sachsen schlecht ausgehen, wird man deutlich schlechter ausgestattet sein als der Bundesdurchschnitt.

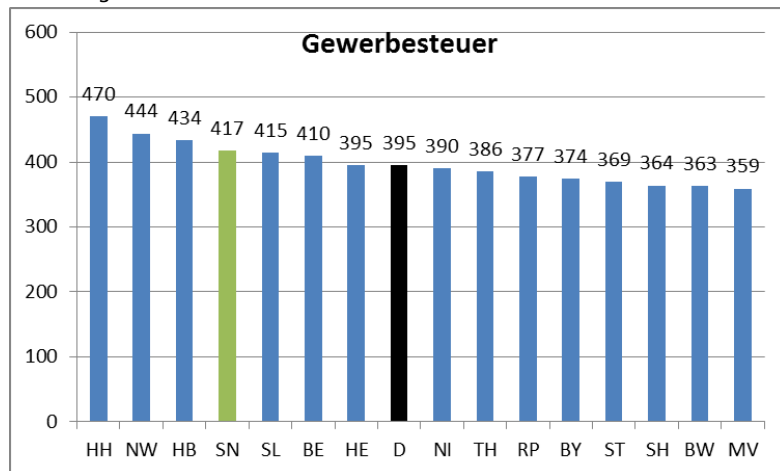
C. Wie können die Kommunen auf das Neuverschuldungsverbot des Landes reagieren, um auch zukünftig eine nachhaltige kommunale Haushaltswirtschaft betreiben zu können?

Die sächsischen Kommunen sind gut beraten, sich auf diese neue Ausgangslage langfristig vorzubereiten. Aber welche Wege stehen ihnen dazu offen?

I. Einnahmesteigerungen

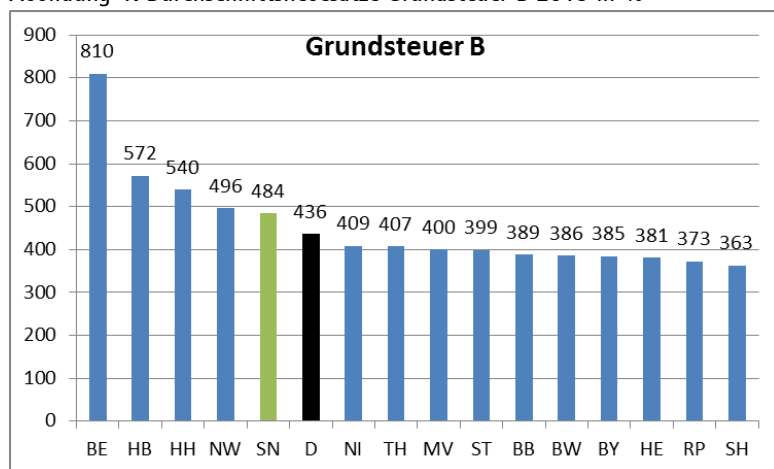
Abgesehen von den Zuweisungen und Erstattungen von Bund und Land sind die eigenen Steuereinnahmen der Kommunen die mit Abstand wichtigste Einnahmequelle. Da die Gemeindeanteile an der Umsatz- und Einkommensteuer kaum – jedenfalls nicht kurzfristig – beeinflusst werden können, sind die Einnahmepotenziale der hebesatzfähigen Gewerbe- und Grundsteuer B entscheidend.

Abbildung 3: Durchschnittshebesätze Gewerbesteuer 2013 in %



Quelle: FiWi Leipzig

Abbildung 4: Durchschnittshebesätze Grundsteuer B 2013 in %



Quelle: FiWi Leipzig

Sieht man einmal von den Stadtstaaten ab, die struktur- und aufgabenbedingt traditionell die höchsten Hebesätze aufweisen, liegen die sächsischen Kommunen mit ihren Hebesätzen sowohl bei der Gewerbesteuer als auch bei der Grundsteuer B in der Spitzengruppe der Flächenländer. Die Steigerungspotenziale sind daher zumindest bei der fiskalisch bedeutsameren Gewerbesteuer sehr begrenzt, wenn der Wirtschaftsstandort Sachsen nicht an Attraktivität verlieren soll.

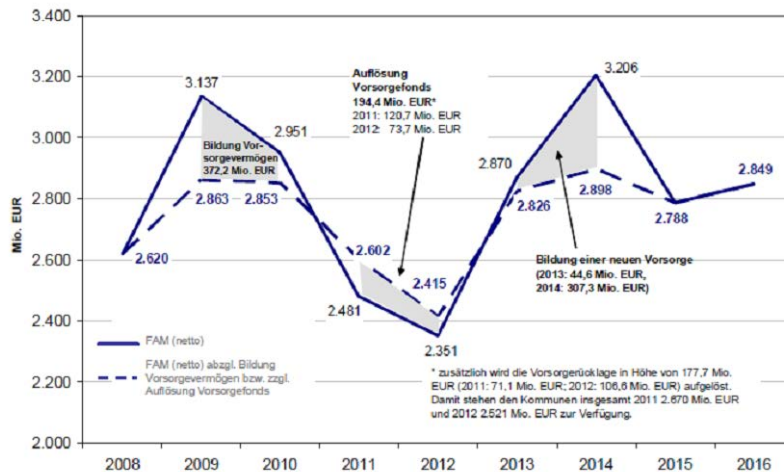
Staatliche Entlastungen der kommunalen Ebene werden in einer alternden Gesellschaft daher erforderlich bleiben. In den vergangenen Jahren hat der Bund die kommunale Ebene bereits von den Kosten der Sozialhilfe (Hartz IV-Reform) sowie der Grundsicherung für Ältere und Erwerbsgeminderte entlastet. Ab 2015 erfolgt ein erster Schritt bei der Entlastung von den Kosten der Eingliederungshilfe in einem Umfang von bundesweit rund 1 Mrd. €. Ab 2018 soll ein weiterer Schritt folgen. Die Gesamtentlastung soll sich dann auf bundesweit rund 5 Mrd. € belaufen.

II. Rücklagenbildung

Neben Einnahmesteigerungen und Entlastung der Kommunen über Bund und Länder werden die Kommunen nicht umhinkommen, verstärkt Vorsorge zu betreiben, um zukünftige Zuweisungsverluste aufzufangen. Das ist verbandspolitisch im Sächsischen Städte- und Gemeindetag umstritten, hat sich aber in der Vergangenheit bewährt und wird, wenn möglich, auch zukünftig fortgesetzt werden:

Wie schon in den Jahren 2009 und 2010 wurde auch in den vergangenen beiden Jahren wieder ein kommunales Vorsorgevermögen angelegt, das Ende 2014 rund 352 Mio. Euro betragen wird.

Abbildung 5: Vorsorgebildung in den Jahren 2009/2010 und 2013/2014 in Mio. €



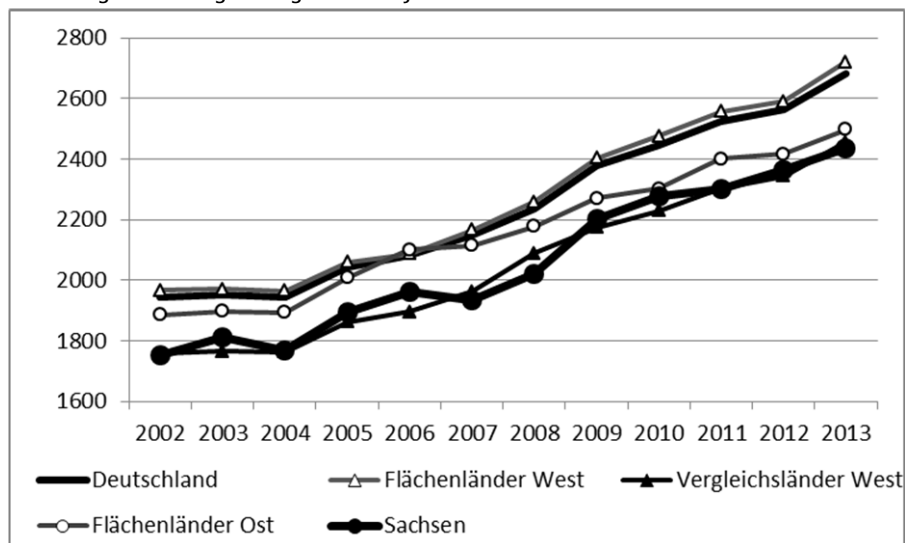
Quelle: Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (Stand: Dezember 2012)

In welchem Umfang es in den nächsten Jahren zur Stabilisierung der kommunalen Haushalte benötigt wird, wird sich schon bei der kommenden November-Steuerschätzung zeigen.

III. Ausgabekürzungen

Neben Einnahmesteigerungen und Rücklagenbildung kann auch die Senkung der Ausgaben – bzw. doppisch formuliert der Aufwendungen – zu einer Stabilisierung der Kommunalhaushalte beitragen. Allerdings liegt das Niveau der bereinigten Ausgaben der sächsischen Kommunen schon Ende 2013 in etwa auf dem Niveau der sog. „Finanzschwachen Flächenländer West“, ein gutes Stück unterhalb des Niveaus der Flächenländer Ost und deutlich unterhalb des Bundesdurchschnitts und der Flächenländer West.

Abbildung 6: Bereinigte Ausgaben in € je Einwohner 2013



Quelle: FiWi Leipzig

Es wird weitere Ausgabekürzungen geben müssen, die Möglichkeiten dazu sind – auch im Vergleich zu den anderen Bundesländern – aber begrenzt bzw. weitgehend ausgeschöpft.

IV. Brauchen wir ein Neuverschuldungsverbot für die kommunale Ebene?

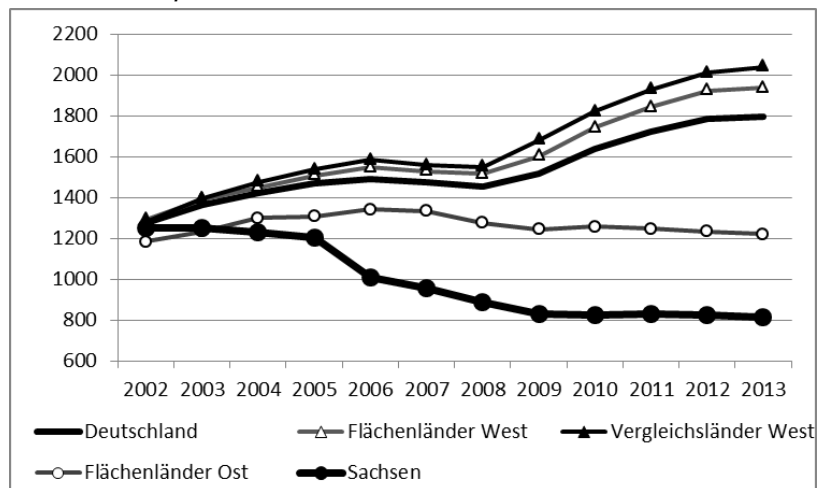
Wenn die Steigerung der Einnahmen/Erträge und die Senkung der Ausgaben/Aufwendungen problematisch sind, stellt sich die Frage, ob sich nicht auch die Kommunen einem – ggf. sogar selbstgewählten – Neuverschuldungsverbot unterwerfen sollten.

Weder der Fiskalpakt noch das Grundgesetz oder die Landesverfassung fordern dies von den Kommunen. Es gibt zwar auch in der kommunalen Familie vereinzelt Sympathien für ein kommunales Neuverschuldungsverbot, der Sächsische Städte- und Gemeindetag lehnt eine solche Selbstbeschränkung aber aus guten Gründen ab. Je kleiner eine staatliche Ebene ist, desto unflexibler kann üblicherweise auf ein Neuverschuldungsverbot reagiert werden. Sehr schnell würden kleinere Städte und Gemeinden in eine Situation kommen, in der sie ihre

Aufgaben nicht mehr erfüllen könnten. Außerdem haben die Kommunen mit der Doppik inzwischen auch ein Haushalts- und Rechnungswesen, das den Werteverzehr erfasst und Anreize zu einer generationengerechten Finanzpolitik setzt.

Es wird im kommunalen Bereich ganz überwiegend auch kein Bedarf für ein kommunales Neuverschuldungsverbot gesehen. Die sächsischen Kommunen bauen seit rund 15 Jahren in ihren Kernhaushalten Schulden ab.

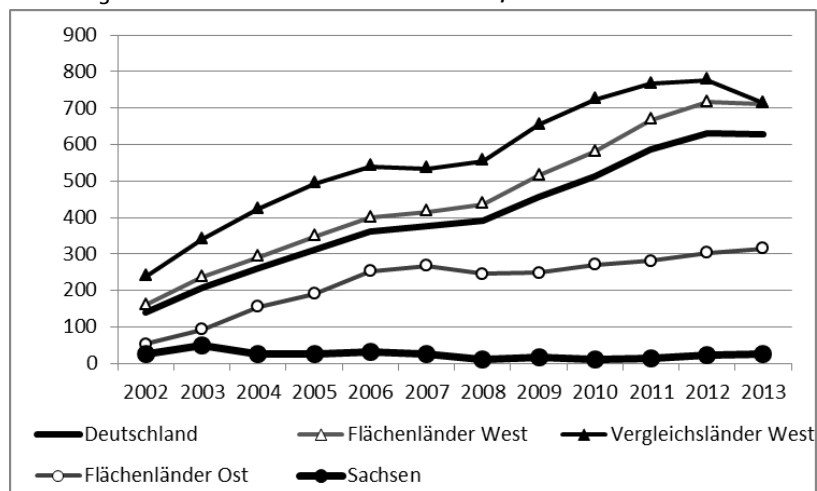
Abbildung 7: Schulden der Kernhaushalte (einschließlich kreditähnliche Rechtsgeschäfte und Verbindlichkeiten aus LuL) in €/Einwohner



Quelle: FiWi Leipzig

Selbst Kassenkredite haben in Sachsen bislang keine wirkliche Bedeutung erlangt. Die folgende Abbildung zeigt dies im Vergleich zu den anderen Ländergruppen eindrucksvoll.

Abbildung 8: Kassenkredite im Kernhaushalt in €/Einwohner



Quelle: FiWi Leipzig

Es kann damit festgehalten werden: Die Möglichkeiten der Kommunen, ihre Einnahmen signifikant zu erhöhen, sind unter den geltenden Rahmenbedingungen begrenzt. Die Städte und Gemeinden werden auf Entlastungen des Bundes und des Freistaates angewiesen bleiben. Ein kommunales Neuverschuldungsverbot ist weder sinnvoll noch angesichts der nachhaltigen Entschuldung der sächsischen Kommunen in den vergangenen Jahren geboten.

D. Schutz vor Aufgabenübertragungen oder Standarderhöhungen von Bund und Land ohne Kostenausgleich
Abschließend bleibt zu prüfen, ob die Kommunen vor nicht kostendeckenden Aufgabenübertragungen und Standarderhöhungen ausreichend geschützt sind.

I. Bund-Kommunen

Seit der Föderalismusreform sind keine Aufgabenübertragungen seitens des Bundes auf die kommunale Ebene mehr möglich (Art. 84 Abs. 1 S. 7 und Art. 85 Abs. 1 S. 3 GG). Dies gilt zwar nicht für gesetzliche Standarderhöhungen. Gegebenenfalls kann das Land diese aber über den Bundesrat verhindern oder Kostenerstattungspflichten des Bundes durchsetzen.

II. Land-Kommunen – Konnexitätsprinzip

Aufgabenübertragungen sind in Sachsen nur gegen einen entsprechenden Ausgleich der damit einhergehenden Mehrbelastung möglich. Dies besagt das im Art. 85 Abs. 2 S. 1 Sächsische Verfassung verankerte Konnexitätsprinzip.

Gerichtsverfahren sind in Sachsen im Gegensatz zu anderen Bundesländern eher selten und werden von den kommunalen Landesverbänden in der Regel auch nicht unterstützt, weil der Sächsische Verfassungsgerichtshof das Konnexitätsprinzip bislang äußerst restriktiv versteht und einen sehr engen Aufgabenbegriff vertritt.

Gleichwohl ist es de facto in den vergangenen Jahren kaum noch zu nennenswerten Aufgabenübertragungen auf die kommunale Ebene gekommen, sieht man einmal von der Funktional- und Verwaltungsreform 2008 ab, ohne die die angestrebte Kreisgebietsreform aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht möglich gewesen wäre.

Seit 1. Januar 2014 greift das verfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip nicht nur bei neuen Aufgabenübertragungen, sondern auch bei durch **Gesetz oder Rechtsverordnung** unmittelbar verursachten **Mehrbelastungen**, Art. 85 Abs. 2 S. 2 Sächsische Verfassung. Dieser Schutz der kommunalen Ebene vor kostenträchtigen Standardausweitungen war eine zentrale Forderung des Sächsischen Städte- und Gemeindetages im Zuge der Einführung des verfassungsrechtlichen Neuverschuldungsverbotes.

Es wird schon neun Monate nach Inkrafttreten der Verfassungsnovelle deutlich, dass die Gesetzgebungspraxis von Staatsregierung und Landtag erheblich beeinflusst wird. Wie vom Sächsischen Städte- und Gemeindetag erwartet, ist es weniger die **Ausgleichsfunktion** als die **Warnfunktion** des erweiterten Konnexitätsprinzips, die sich im Gesetzgebungsalltag „Bahn bricht“. Wurden in der Vergangenheit gesetzliche Standarderhöhungen zulasten der Kommunen ohne einen Ausgleich vom Landtag verabschiedet, so ist man sich zunehmend bewusst, dass das Land inzwischen selbst in der Finanzierungspflicht steht.

Ein aktuelles Beispiel ist die Diskussion um verbesserte **Betreuungsschlüssel** in den Kindertagesstätten. Bis zur Verfassungsnovelle waren es die Kommunen, die sich gegen Standarderhöhungen wehrten, weil sie diese vollständig oder überwiegend hätten finanzieren müssen. Inzwischen hat sich die Gefechtslage verändert. Die Wohlfahrtsverbände und Elternvertreter setzen gemeinsam mit den „Bertelsmännern“ die Landespolitik unter Druck. Die kommunalen Landesverbände äußern sich aus Solidarität mit der Staatsregierung sehr zurückhaltend, auch wenn sich einzelne kommunale Vertreter für Standardverbesserungen aussprechen. Die Konstellationen verändern sich, die Politik des Freistaates ändert sich.

Als Reaktion auf die sich ändernde Verfassungslage stellt die Politik wieder die Eigenverantwortung der Kommunen stärker in den Vordergrund. Der Freistaat denkt eher über Entstandardisierung als über neue Standards nach, da Letztere ihm die alleinigen Kosten aufbürden würden. Und das ist doch letztlich auch genau im Sinne der kommunalen Selbstverwaltung. Auf der Ausgaben- bzw. Aufwandsseite gibt es also in der Tat inzwischen einen geeigneten Schutz der kommunalen Ebene vor gesetzgeberisch veranlassten Kostensteigerungen.

Zusammenfassung:

Es ist deutlich geworden, dass das Neuverschuldungsverbot in der Sächsischen Verfassung Auswirkungen auf die Haushaltspolitik von Land und Kommunen haben kann. Es wird zu einer nachhaltigen Haushaltspolitik auf beiden Seiten in dem Sinne führen, dass man nur das finanziert, was man sich langfristig auch leisten zu können glaubt.

Der Verfassungsgeber hat in einem Akt beispielloser Selbstbeschränkung nicht nur die **Einnahmemöglichkeiten** des einfachen Gesetzgebers ungewöhnlich weitgehend beschränkt, sondern sich im Sinne einer Gesamtverantwortung für Land und Kommunen auch finanzpolitische „Beschränkungen“ auferlegt, die dessen politischen Gestaltungsspielräume vor dem Hintergrund seiner zukünftigen finanziellen Spielräume erheblich einschränken werden.

Es mag sein, dass Landespolitik unter der Geltung dieser neuen Verfassungsregelungen keine Freude mehr macht, wie einige Politiker „mäkeln“. Ich warne allerdings auch vor zu großem Optimismus mit Blick auf die Geldbörse der Bürger. Sehr wahrscheinlich werden Bund und Länder nach Ausweichstrategien suchen, die jüngst in einem sehr interessanten Beitrag von **Oebbecke** für die Länderseite einzeln benannt wurden und der

kommunalen Ebene wohlvertraut sind. Und machen wir uns nichts vor. Auch auf Bundesebene ist die Bundesregierung längst dabei, über die Rückgewinnung von Gestaltungsspielräumen nachzudenken, indem staatliche Aufgaben wie die Bereitstellung der Infrastruktur auf Private verlagert werden sollen, die sich dann direkt beim Bürger als Nutzer der Infrastruktur refinanzieren. Politik wird sich auch zukünftig nicht dauerhaft durch regelgebundene Systeme wie Neuverschuldungsverbote einbremsen lassen. Und ich glaube, das ist „am Ende des Tages“ sogar gut so.

Panel 2: Modernisierung der Finanzkontrolle

Zusammenfassung

Im Panel 2 widmeten sich die Teilnehmer dem Thema „Modernisierung der Finanzkontrolle“. Einigkeit bestand darüber, dass sich die Finanzkontrolle neuen Herausforderungen stellen müsse. Neben den nationalen Entwicklungen wie Verwaltungsreformen, umfangreichen Infrastrukturprojekten oder neuer Rechnungslegung würden auch europäische Bestrebungen wie EPSAS oder internationale Prüfnormen wie ISSAI Veränderungen bei Prüfungsansätzen und Methoden erfordern. Umso aufschlussreicher waren die Berichte über diese Prozesse von Referenten aus Finanzkontrollbehörden Deutschlands, Österreichs und der Schweiz.

Moderiert vom Vizepräsidenten des Sächsischen Rechnungshofs, Stefan Rix, referierte zunächst **Dr. Edith Goldeband**, Direktorin des Niederösterreichischen Rechnungshofs über das nicht ganz einfache Verhältnis von Rechnungshöfen zur Politik.

Zur Veranschaulichung zog sie Arthur Schopenhauers Parabel von den Stachelschweinen heran. Für ein optimales Zusammenwirken sollten sich Rechnungshöfe und Politik weder zu nahe kommen, noch allzu weit voneinander entfernen, um das richtige „Betriebsklima“ für eine effiziente und effektive Finanzkontrolle zu finden. Dr. Goldeband verdeutlichte den Spagat zwischen Beratung und Prüfung. Die Politik schätze an den Rechnungshöfen mehr die Beratung als die Prüfung. Nach Auffassung der Referentin sichere hingegen der Verzicht, keine allgemeinen Beratungsaufgaben außerhalb von Prüfungen zu übernehmen, die Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit der Rechnungshöfe und schütze sie vor einer Vereinnahmung oder übermäßigen Beanspruchung.

Die Herausforderung der Rechnungshöfe bestehe vielmehr darin, möglichst zeitnah auf die finanziellen Auswirkungen von bestehenden, fehlenden oder nicht messbaren politischen Zielen hinzuweisen sowie Vorschläge für eine möglichst sparsame, wirtschaftliche und zweckmäßige Umsetzung der politischen Entscheidungen zu unterbreiten, mit anderen Worten: konstruktive Wegekritik und nicht Zielkritik zu üben. Keine Kritik ohne Empfehlung und keine Beratung ohne Prüfung oder Prüfungserfahrung.

Prüfungsschwerpunkte sehe sie in Politikfeldern mit anhaltendem oder wachsendem Finanzierungsbedarf wie Bildung, Gesundheit, Soziales, Förderungen oder Investitionen.

Dr. Tilmann Schweisfurth, Präsident des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern, stellte in seinem Beitrag Neue Instrumente der Rechnungsprüfung vor.

Einleitend verdeutlichte er ebenfalls, dass die originäre Rechnungsprüfung eine rückwärtsgerichtete Prüfmethode (ex-post) sei, die keine oder nur geringe Beratungsfunktion für die Zukunft habe. Deren Inhalt sei im Wesentlichen, vergangenes Verwaltungshandeln – oft bei Einzelfällen – dahingehend zu prüfen, ob es rechtmäßig, ordnungsgemäß und wirtschaftlich war. Auch würden Entscheidungen des Gesetzgebers nicht hinterfragt.

Neben der Rechnungsprüfung umfasse das Aufgabenspektrum der Landesrechnungshöfe auch eine Beratungsfunktion bspw. an den Landtag oder die Landesregierung. In der Regel beinhalten Beratungsprüfungen – Dr. Schweisfurth sprach in diesem Zusammenhang von sogenannten Strategie- bzw. Systemprüfungen – in der Regel auch das Aufdecken von Defiziten und Widersprüchen in Gesetzen, Beschlüssen und anderen strategischen Entscheidungen der Staatsregierung. Beratungsprüfungen seien weitestgehend zukunftsorientiert, begleitend und böten dadurch die Chance, mögliche Schäden vor einem Eintreten abzuwenden. Sie lösen sich von reiner Einzelfallbetrachtung und fokussieren auf eine Querschnittsbetrachtung bzw. systemische Betrachtung. Aufgrund des weiten Betrachtungsraumes von Beratungsprüfungen seien sie oftmals mit einem großen Aufwand verbunden und erforderten spezifischen Sachverstand. Der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern habe sich deshalb in der Vergangenheit bei einzelnen Prüfungen mit externen Experten verstärkt. Moderne Prüfungsansätze verlagern nach seiner Ansicht den Schwerpunkt der Prüfungen zunehmend in Richtung Strategie-/ Systemprüfungen. Allerdings sei es wichtig, dass es eine gesunde Mischung aus allen Prüfungselementen gäbe, um prüfungsfreie Räume zu vermeiden.

In der Schweiz interessiert sich das politische und professionelle Umfeld ebenfalls verstärkt für Wirksamkeitsprüfungen. Kurt Grüter, Direktor der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) a. D., verdeutlichte den Funktionswandel der öffentlichen Finanzkontrolle in den letzten Jahren, u. a. am Beispiel der Aufsicht der EFK über die Neue Eisenbahn-Alpentransversale. Die EFK stände nicht nur vor der Herausforderung, das notwendige Fachwissen aufzubauen, sondern auch zwei Kulturen, die klassische Prüfkultur und die auf Wirkungsanalysen ausgerichtete Evaluationskultur, zusammenzubringen.

Der Trend gehe weg von klassischen Rechtmäßigkeits- und Ordnungsmäßigkeitsprüfungen hin zu vermehrten Wirksamkeitsprüfungen oder Evaluationen, was wiederum neue Anforderungen an die Prüfer stelle. Evaluationen seien zeitlich aufwändig und ressourcenintensiv und beanspruchen etwa ein Sechstel der Prüffressourcen der EFK. Ein Drittel der Prüfkapazitäten investiere die EFK in sogenannte Pflichtprüfungen, also beispielsweise in gesetzlich vorgeschriebene Abschlussprüfungen wie die Staatsrechnung. Die restlichen Prüfkapazitäten stünden für Finanzaufsichtsprüfungen bereit wie Informatik-, Bau- oder Subventionsprüfungen. Prüfungen also, die sich nicht nur auf Ordnungs- und Rechtmäßigkeit beschränken, sondern immer auch Aspekte der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit berücksichtigen.

Dafür sei ein radikaler Umbau der Aufbauorganisation und der Prozesse der EFK erforderlich gewesen. Eine zweidimensionale Aufbauorganisation – eine sogenannte Matrixorganisation – habe sich am geeignetsten für die Bewältigung der neuen Herausforderungen erwiesen. Sie gewährleiste die erforderliche Flexibilität.

Neue Instrumente der Rechnungsprüfung

Dr. Tilmann Schweisfurth, Präsident des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern

Grundlagen

Um die neuen Instrumente der Rechnungsprüfung darstellen zu können, ist es notwendig, die in Grundgesetz und Landesverfassungen verankerten rechtlichen Grundlagen der Finanzkontrolle auf Bundes- und Länderebene darzustellen.

Das Grundgesetz definiert in Art. 114 Abs. 2 die Rolle des Bundesrechnungshofes und unterstreicht die Bedeutung einer unabhängigen Finanzkontrolle, indem deren Mitgliedern richterliche Unabhängigkeit eingeräumt wird. Als Aufgabenspektrum für die Finanzkontrolle definiert das Grundgesetz die Prüfung der Rechnung sowie der *„Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung“*.

Als landesgesetzliche Regelung sei hier beispielhaft die Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Verf M-V) aufgeführt. Diese definiert den Landesrechnungshof als *„selbstständige, nur dem Gesetz unterworfenen oberste Landesbehörde“* (Art. 68 Abs. 1 Verf M-V). Auch hier wird die Bedeutung der Unabhängigkeit des Landesrechnungshofes unterstrichen, indem den Mitgliedern richterliche Unabhängigkeit zugesprochen wird. Art. 68 Abs. 3 Verf M-V definiert die Aufgaben des Landesrechnungshofes folgendermaßen: *„Der Landesrechnungshof überwacht die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes. Er untersucht hierbei die Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung. Er ist auch zuständig, soweit Stellen außerhalb der Landesverwaltung und Private Landesmittel erhalten oder Landesvermögen oder Landesmittel verwalten.“* In Art. 68 Abs. 4 Verf M-V wird die Zuständigkeit des Landesrechnungshofes auch für die Haushalts- und Wirtschaftsführung der kommunalen Körperschaften und übriger juristischer Personen festgeschrieben, solange sie der Aufsicht des Landes unterstehen.

Diese Kompetenzen des Landesrechnungshofes werden durch die Landeshaushaltsordnung (LHO M-V) noch erweitert. So legt § 88 Abs. 3 LHO M-V fest, dass der Landesrechnungshof *„aufgrund von Prüfungserfahrungen den Landtag, die Landesregierung und einzelne Ministerien beraten“* kann. Abs. 4 eröffnet dem Landesrechnungshof zusätzlich eine gutachterliche Funktion, die auf Ersuchen des Landtags oder der Landesregierung zu Fragen genutzt werden kann, *„deren Beantwortung für die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel von Bedeutung ist“*. Zudem kann der Landesrechnungshof durch Beschluss des Landtags *„ersucht werden, eine vom Landtag bestimmt bezeichnete Angelegenheit von besonderer Bedeutung zu prüfen und hierüber zu berichten“* (§ 88 Abs. 5 LHO M-V).

Aus diesen gesetzlichen Grundlagen ergibt sich letztlich das Aufgabenspektrum des Landesrechnungshofes. Dieses beinhaltet die reine ex-post-Rechnungsprüfung – klassische Prüfungen auf Rechtmäßigkeit, Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit –, die auf die Aufdeckung vergangener Fehler ausgerichtet ist, gleichzeitig aber auch eine Präventivwirkung entfaltet. Es umfasst aber auch eine ex-ante-Beratungsfunktion, die gegenwarts- und zukunftsbezogen ist. Grundlage hierfür können Strategie- und Systemprüfungen sein.

Prüfungsspektrum der Rechnungshöfe

Damit zeigt sich, dass sich das Prüfungsspektrum der Rechnungshöfe über ein breites Feld spannt, das von der reinen Rechnungsprüfung im „klassischen“ Sinne bis zu Strategie- bzw. Systemprüfungen reicht. Im folgenden sollen diese beiden Pole des potenziellen Prüfungsspektrums kurz vorgestellt und näher erläutert werden.

Die Rechnungsprüfung im „klassischen“ Sinne ist eine Prüfung auf Rechtmäßigkeit, Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns. Sie basiert auf Einzelfallprüfungen, die klassischerweise von den Belegen ausgehen und die dazugehörigen Verwaltungsvorgänge umfassen. Letztlich erfolgt eine Prüfung vergangener Vorgänge, weswegen die klassische Rechnungsprüfung auch als ex-post-„Bürokratiekontrolle“ bezeichnet werden kann. Die dem Verwaltungshandeln zugrunde liegenden Entscheidungen des Gesetzgebers werden nicht hinterfragt. Die Prüfung bzw. die Darstellung der Ergebnisse kann, muss aber keine Beratungsfunktion verfolgen.

Für den entgegengesetzten Pol des möglichen Prüfungsspektrums hat sich in der Praxis noch keine einheitliche, trennscharfe Begrifflichkeit durchgesetzt. Umschrieben werden kann diese Herangehensweise durch die Bezeichnung Strategie- oder Systemprüfung. Auch der Begriff der Organisationsprüfung ist häufig anzutreffen. Im Fokus dieser Prüfungen steht die Aufdeckung von Defiziten und Widersprüchen in den Herangehensweisen, Instrumentarien und Zielen von Programmen und Institutionen. Der Ansatz der Prüfung liegt also vor dem Beginn des eigentlichen Verwaltungshandelns. Dabei kann es sich um das komplette Spektrum von Landes-, Bundesländer-, oder auch EU-Programmen handeln. Als Beispiel sind hier die ESF-Prüfungen oder die F&E-Förderung mit EFRE zu nennen. Hierbei steht vor allem das Programmdesign im Fokus der Betrachtungen.

Aber auch die zur Zielerreichung gewählte Organisation der jeweils geprüften Institution kann analysiert werden, wobei es sich in diesem Fall konkret um eine Organisationsprüfung handelt. Als Beispiel aus der Praxis wäre die Prüfung des Risikomanagementsystems des Sozialministeriums in Mecklenburg-Vorpommern zu nennen, die später noch detaillierter dargestellt wird.

Zusammenfassend lässt sich dieser moderne Prüfungsansatz als ressourcen-, risiko- und zukunftsorientiert klassifizieren.

Abbildung 1: Prüfungsspektrum der Rechnungshöfe

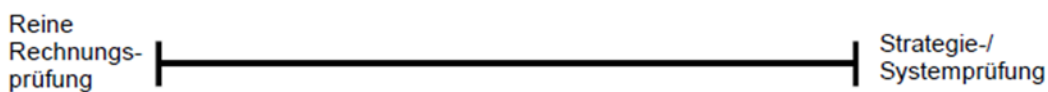


Abbildung 1 stellt das Prüfungsspektrum der Rechnungshöfe grafisch dar. Im Alltag der Finanzkontrolle liegen die durchgeführten Prüfungen im gesamten möglichen Spektrum und nutzen ausgewählte Ansätze und Charakteristika beider Pole. Dennoch lässt sich festhalten, dass „neuere“ Prüfungsansätze den Schwerpunkt der Prüfungen zunehmend hin zu Strategie- und Systemprüfungen verlagern. Allerdings sollte auch die klassische Rechnungsprüfung nicht als „unmodern“ eingeschätzt werden, da eine der Kernaufgaben der Rechnungshöfe die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Rechnungslegung ist. Die Kernaufgabe der Finanzkontrolle soll finanzielle Unregelmäßigkeiten und daraus folgende Konsequenzen vermeiden, die durch ausgebliebene Prüfungshandlungen bzw. prüfungsfreie Räume der öffentlichen Verwaltung entstehen können. Hier begründen sich die hohe Glaubwürdigkeit und das Vertrauen in die Finanzkontrolle.

Wichtig ist also eine ausgewogene Mischung aus allen Elementen, um prüfungsfreie Räume zu vermeiden und die Aufgaben der Finanzkontrolle im Entlastungsverfahren zu erfüllen.

Vor- und Nachteile neuerer Ansätze

Einige der Vor- und Nachteile neuerer Prüfungsansätze wurden bereits betrachtet, sollen im Folgenden aber systematisch und vertieft dargestellt werden.

Der größte Vorteil der moderneren Prüfungsansätze gegenüber einer reinen ex-post-Kontrolle besteht in der größeren Bedeutung der beratenden Funktion. Indem die Beratung im Mittelpunkt der Äußerungen des Rechnungshofes steht und nicht nur eine reine Beanstandung von Fehlern erfolgt, entsteht eine andere Art der Interaktion mit der geprüften Stelle. Der Empfehlungscharakter kann dafür sorgen, dass die betroffene Verwaltung bzw. Institution offener für Vorschläge ist und die Chance sieht, ihre Aufbau- und Ablauforganisation sowie ihre Aufgabenerledigung zu verbessern.

Zudem gibt es bessere Möglichkeiten für die Exekutive, bereits bei der Implementierung von Maßnahmen die Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit wirksamer zur Geltung zu bringen. Damit kann ein wichtiger Beitrag zur langfristigen Erfolgssicherung der Landespolitik und -verwaltung geleistet und potenzieller Schaden bereits von dem Eintreten abgewehrt werden.

Gegenüber der klassischen Rechnungsprüfung besteht zudem der Vorteil, dass keine reine Einzelfallorientierung vorliegt, sondern eine Querschnittsbetrachtung mit systemischem Charakter erfolgt.

Den Vorteilen neuerer Ansätze stehen jedoch auch einige Nachteile gegenüber. So besteht grundsätzlich die Gefahr, die klassischen Aufgaben der Rechnungshöfe aus den Augen zu verlieren.

Zudem verursachen Strategie- oder Organisationsprüfungen häufig einen großen zeitlichen und personellen Aufwand, der durch den Rechnungshof bei gegebener Stellenausstattung teilweise nur schwer zu erbringen ist. Das notwendige Spezialwissen muss daher oft über externe Sachverständige eingeholt werden.

Die Nähe zur Politikberatung bringt zudem die Gefahr mit sich, dass eine unabhängige ex-post-Kontrolle erschwert wird, wenn der Rechnungshof bereits ex-ante zumindest indirekt an der Ausgestaltung einer Maßnahme mitgewirkt hat. Aus der praktischen Erfahrung lässt sich auch konstatieren, dass eine Politikberatung nicht immer erwünscht ist, wobei hier zwischen einer „mandatierten“ (erbetenen) Beratung (z. B. Kreisgebietsreform in M-V) und einer als ungebeten empfundenen Beratung zu unterscheiden ist (z. B. Gemeindegebietsreform, Finanzausgleichsgesetz M-V).

Wenn der Rechnungshof frühzeitig in die Umsetzung politischer Maßnahmen eingebunden wird, besteht zudem die Gefahr, dass er verstärkt als „Spieler“ auf dem politischen Feld wahrgenommen wird. Dies kann zur Folge haben, dass bei der Besetzung der Mitglieder des Rechnungshofes politische Überlegungen eine stärkere Rolle spielen, was seine Unabhängigkeit beeinträchtigen könnte und daher abzulehnen ist.

Auch die im Grundgesetz verankerte Gewaltenteilung kann durch die verstärkt mögliche Einflussnahme der Rechnungshöfe auf die Willensbildung von Parlament und Verwaltung als beeinträchtigt empfunden werden. Die vorstehenden Überlegungen zeigen, dass die Einführung und verstärkte Nutzung von neueren Prüfungsansätzen einige Vorteile mit sich bringt, diesen jedoch potenzielle Nachteile innewohnen. Wie bereits beschrieben gilt es, hier eine vernünftige Balance zu finden.

Praktische Beispiele

Im Folgenden soll die bisher eher theoretische Darstellung neuerer Ansätze der Finanzkontrolle durch einige praktische Beispiele unterlegt werden. Dabei sollte stets berücksichtigt werden, dass die Abgrenzung zur klassischen Rechnungsprüfung fließend ist und sich die Prüfungsansätze auf dem in Abbildung 1 dargestellten Spektrum bewegen.

Prüfungen in der kommunalen Wohnungswirtschaft

Diese Prüfung verfolgte als Ziel die Erfassung bestandsgefährdender Risiken sowie das Ergreifen geeigneter Gegenmaßnahmen im Bereich der kommunalen Wohnungswirtschaft. Für die nach § 11 Abs. 1 KPG M-V prüfungspflichtigen Unternehmen gibt der Landesrechnungshof als Auftraggeber der Wirtschaftsprüfer entsprechende Prüfungsschwerpunkte vor. Zudem gibt es einen Musterprüfbericht, der die Aufnahme bestimmter betriebswirtschaftlicher Kennzahlen vorschreibt. Ein erster Schritt der Prüfung wird somit auf externe Sachverständige ausgelagert. Gibt es Feststellungen, die auf eine mögliche Bestandsgefährdung hindeuten, so werden Sanierungsgutachten und/oder langfristige Unternehmensplanungen angefordert. Der Landesrechnungshof prüft diese auf ihre Plausibilität und Eignung, die Probleme zu beheben. Werden derivative Finanzinstrumente genutzt, so sind diese durch den Wirtschaftsprüfer zu würdigen.

Diese regelmäßigen Prüfungen wurden ausgeweitet, indem in einer Art „Sektorprüfung“ im Jahr 2013 die wirtschaftliche Lage sowie die voraussichtliche Entwicklung von 36 Wohnungsunternehmen ländlicher Kommunen geprüft wurden. Auswahlkriterium war dabei eine Einwohnerzahl der Kommune unter 5.000. Zudem wurden Kommunen ausgeschlossen, die Sondereinflüssen unterliegen (bspw. in Touristikzentren). Anhand betriebswirtschaftlicher Kennzahlen zum 31.12.2011 sowie der Zugrundelegung zentraler demografischer Kennziffern wurde die wirtschaftliche Entwicklung bis 2030 prognostiziert. Als Ergebnis konnte konstatiert werden, dass eine Bestandsgefährdung der Großzahl dieser Wohnungsunternehmen zu erwarten ist und dementsprechende Strategien zur Risikominimierung auszuarbeiten sind.

In einer weiteren Prüfung wurden zusätzlich vier Wohnungsunternehmen in größeren kreisangehörigen Städten (ebenfalls nach Ausschluss von Sondereinflüssen) geprüft. Auf Basis der Jahresabschlüsse zum 31.12.2012, der Stadtentwicklungskonzepte sowie der demografischen Entwicklung wurde festgestellt, dass deren langfristige Planungen und Strategien geeignet sind, Bestandsgefährdungen zu vermeiden.

Dieses Beispiel zeigt sehr plastisch, wie durch einen frühzeitigen Ansatz eventuelle bestandsgefährdende Risiken erkannt und die geprüften Stellen zur Ausarbeitung geeigneter Maßnahmen aufgefordert werden können. Der Landesrechnungshof begleitet das Verfahren durchgängig und trägt somit dazu bei, Risiken für die öffentlichen Haushalte bereits zu einem frühen Zeitpunkt zu minimieren.

Erhaltung kommunaler Straßen

Das Ziel der Prüfung war es, zu gewährleisten, dass durch zeit- und fachgerecht durchgeführte Erhaltungsmaßnahmen die geplante Nutzungsdauer der kommunalen Straßen auch tatsächlich erreicht wird. Bei vielen dieser Straßen ist in der Praxis ein „Fahren auf Verschleiß“ sowie ein großer Investitionsstau zu beobachten. Der Nutzen einer solchen Straße streut sehr breit, die Kosten sind relativ hoch. Dies verhindert häufig, dass sich spezielle Interessengruppen bilden, die ein solches Projekt politisch unterstützen.

Die Ausgangsbasis der Prüfung war eine systematische Zustandserfassung und -bewertung der bestehenden Straßen, die bisher häufig nicht vorlag. Zudem wurde das Erhaltungsmanagement, das sowohl die Bedarfsplanung als auch die konkreten Erhaltungsprogramme umfasst, geprüft.

Es zeigte sich die Bedeutung einer regelmäßigen Aktualisierung der Zustandserfassung. Von großer Wichtigkeit ist auch die fortgeschriebene Bildung und Darstellung von Erhaltungsabschnitten, denen auch entsprechende Erhaltungsstrategien zugrunde liegen. Für alle Maßnahmen und Planungen ist eine gut dokumentierte Nutzen-Kosten-Berechnung zugrunde zu legen. Empfehlenswert ist zudem eine Unterteilung in kurz- und mittelfristige Erhaltungspläne.

Grundsätzlich lässt sich zusammenfassen, dass sich in dieser Prüfung große Systemdefizite gezeigt haben und eine strukturelle Unterfinanzierung vorliegt. Der Landesrechnungshof hat sich im Rahmen dieser Prüfung für mehr öffentliche Ausgaben, aber auch eine bessere Planung für den Bereich der kommunalen Straßen stark gemacht.

Belastungstest für Krankenhäuser

In dieser Prüfung hat der Landesrechnungshof die Risikofrüherkennungssysteme sowie die Investitionsplanung und Betriebsorganisation der zwei Universitätsmedizinen in Mecklenburg-Vorpommern geprüft. Diese waren zuvor aus jeweils zwei Universitätskliniken und medizinischen Fakultäten fusioniert. Charakteristisch waren in beiden Einheiten die stark diversifizierten Organisations- und Governancestrukturen, eine Bearbeitung zahlreicher Geschäftsfelder sowie eine erhebliche Unternehmensgröße (mehr als 2.500 Mitarbeiter). In der aktuellen Entwicklung zeigte sich zudem ein zunehmend schwieriges wirtschaftliches Umfeld für die Universitätsmedizinen, was letztlich auch zu deutlich erhöhten Risiken führt.

Diese Ausgangssituation machte es für den Landesrechnungshof notwendig, einen ganzheitlichen Prüfungsansatz zu verfolgen. Dabei sollte durch eine „Rasterprüfung“ ein Gesamtüberblick über die Risiken für den Landeshaushalt gewonnen werden. Um diesem Umfang gerecht zu werden und sicherzustellen, dass das notwendige Spezialwissen bereitgestellt werden kann, wurde die externe Unterstützung eines Expertenteams aus Wirtschaftsprüfern und Krankenhausspezialisten eingeholt.

Als Prüfungsziel wurde im Bereich Risikofrüherkennungssysteme die Evaluierung der wesentlichen Risiken ausgegeben. Zudem sollte die Einrichtung eines Berichts- und Informationssystems (mit interner und externer Wirkung) zur frühzeitigen Unterrichtung der Landesregierung eingerichtet werden. Dies ist von besonderer Bedeutung, da das Land als unbegrenzt haftender Träger in der Verantwortung steht. Des Weiteren sollte sichergestellt werden, dass die notwendige Informationskette

- Risikoverwaltung,
- Management,
- Aufsichts- und Kontrollgremien,
- Land eingehalten wird.

Parallel erfolgte die Prüfung der Bauplanung und Betriebsorganisation als Grundlage künftiger Investitionen an einem Universitätsmedizinstandort. In diesem Fall kam erschwerend hinzu, dass der gesamte Uniklinik-Campus dem Denkmalschutz unterliegt, was eine besondere Sorgfalt der Planungen erfordert.

Als zentrale Prüfungsergebnisse lässt sich festhalten, dass konkrete strategische Planungen fehlten oder mangelhaft waren. Als Beispiel ist hier eine deutlich zu niedrige Reinvestitionsrate zu nennen, die bestandsgefährdende Risiken verursachte.

Insbesondere im Bereich des kaufmännischen Rechnungswesens lagen Managementdefizite vor, die dazu führten, dass steuerungsrelevante Informationen nicht generiert und weitergegeben werden. Bei den Überwachungsorganen waren Steuerungs- und Kontrolldefizite festzustellen, die durch ein mangelhaftes Berichtswesen verstärkt wurden. Durch ein unzureichendes Betriebsorganisationskonzept sind erhebliche Kosten entstanden, da die Baumaßnahmen nicht auf den optimalen Betrieb abgestimmt waren. Weitere Effizienzvorteile, die

aus der Kooperation mit umliegenden Krankenhäusern hätten generiert werden können, wurden nicht genutzt. Stattdessen kam es eher zu einem unproduktiven Wettbewerb bei fehlenden Synergieeffekten. Großbaumaßnahmen litten unter einer unzureichenden Projektorganisation. Den hohen Risiken, die aus dem Bauen in denkmalgestütztem Bestand und bei laufendem Klinikbetrieb entstanden, konnte somit nicht ausreichend begegnet werden.

Dieser stark risikoorientierte Prüfungsansatz hatte direkten Einfluss auf die politische Ebene. Ein entsprechender Beschluss aus dem Finanzausschuss des Landtags Mecklenburg-Vorpommern lautet:

„Der Finanzausschuss stellt fest, dass durch die Prüfungstätigkeit des Landesrechnungshofes zum Neu-, Um- und Ausbau des Universitätsklinikums [...] ein starker Impuls für die notwendige Überarbeitung der Planungsvorlagen gesetzt wurde und von der Landesregierung ein Gutachten über das Betriebsorganisationskonzept in Auftrag gegeben wurde.“

Risikomanagement Sozialministerium

Frühere Erkenntnisse des Landesrechnungshofes haben im Geschäftsbereich des Sozialministeriums deutliche bestehende oder sich realisierende Risiken gezeigt. Um den potenziellen Schaden für den Landeshaushalt zu verringern, hat der Landesrechnungshof das Risikomanagement des Sozialministeriums geprüft. Unter Risikomanagement wird dabei die systematische Erfassung, Bewertung und bewusste Steuerung der verschiedenen Risiken einer Behörde verstanden. Der Fokus der Prüfung lag auf den folgenden Fragen:

- Führt das Ministerium Risikoanalysen durch?
- Wurden Elemente eines Risikomanagementsystems eingeführt?
- Ist eine interne Revision tätig?
- Wie wird die Fachaufsicht ausgeübt?

Unter Berücksichtigung dieser Prüfungsfragen konnten zahlreiche Feststellungen getroffen werden, die darauf hindeuten, dass beim Risikomanagement deutliche Defizite bestehen. So erfolgten keine systematischen Risikoanalysen bzw. bereits vorhandene und anlassbezogene Maßnahmen wurden nicht in ausreichendem Maße zusammengeführt. Als besonders gravierend erwies sich, dass es keine Übersicht darüber gab, welche Fachaufsichtsaufgaben durch das Sozialministerium auszuüben sind, was letztlich dazu führte, dass eine systematische Steuerung von Kontrollmaßnahmen durch die Behördenleitung unmöglich wurde.

Zudem wurden die Mitarbeiter nicht ausreichend über neue Verwaltungsvorschriften zum Thema Bekämpfung von Korruption belehrt. Die Einrichtung einer internen Revision war trotz vorliegender Konzepte nicht erfolgt.

Weitere Prüfungen im Bereich Risikomanagement

Neben den oben umfangreicher dargestellten Prüfungen führte der Landesrechnungshof noch eine Vielzahl weiterer Prüfungen auf dem Gebiet des Risikomanagements durch. Dies betraf bspw. die Themenfelder IP-Telefonie des Landes, das Institut für Qualitätsentwicklung Mecklenburg-Vorpommern (Lehrerfortbildung), das Landesbesoldungsamt sowie die Arbeit der internen Revisionen über alle Geschäftsbereiche der Landesregierung.

Während Prüfungen auf dem Feld des Risikomanagements von den geprüften Stellen zu Beginn eher skeptisch gesehen wurden, lässt sich mittlerweile konstatieren, dass das Risikomanagement auch in der Verwaltung als Handlungsfeld anerkannt ist.

Interne Maßnahmen

Die erfolgreiche Umsetzung moderner Prüfungsansätze erfordert auch eine Anpassung interner Prozesse und die Einführung neuer Maßnahmen im Bereich des Landesrechnungshofes. Das zentrale Instrument stellt hierbei eine indikatorengestützte, risikoorientierte Prüfungsplanung dar. Diese wird ergänzt durch die Einführung eines Berichtswesens.

Von großer Bedeutung ist ebenfalls die regelmäßige Überprüfung der strategischen Ausrichtung durch Klausurtagungen des Senats des Landesrechnungshofes und interne Führungskräfte tagungen.

Auch eine moderne Organisation der Arbeitsabläufe trägt dazu bei, neue Prüfungsansätze erfolgreich umsetzen zu können. Einen wichtigen Schritt kann zum Beispiel die Einrichtung von mobilen IT-Arbeitsplätzen darstellen. Grundsätzlich sollten interne Prozesse regelmäßig überprüft und bei Bedarf gestrafft werden. Das Argument „das wird aber schon immer so gemacht“ darf nicht dazu führen, dass moderne Ansätze und Methoden verhindert werden. In diesem Hinblick ist auch ein gezieltes Recruiting von größter Bedeutung. Durch die oben er-

wähnte, regelmäßig überprüfte strategische Ausrichtung, sollte bereits frühzeitig der Bedarf an neuen Mitarbeitern und deren Qualifikation ausgelotet werden. Es ist zu vermeiden, dass bei Ausscheiden eines Mitarbeiters die Stelle zwangsläufig mit dem gleichen Profil neu besetzt wird, da sich auch die aus dem Prüfgeschäft resultierenden Anforderungen ändern.

Auch sollte vor organisatorischen Anpassungen nicht zurückgeschreckt werden. Aus der Praxis des Landesrechnungshofes sei hier die Bündelung der Prüfungen im Bereich kommunale Sozialleistungen (Kommunalprüfung) und Sozialministerium in einem Referat zu nennen. Diese Reorganisation hat zu einer deutlich effizienteren Bearbeitung der Themenfelder geführt.

Ausblick

Der Beitrag sollte eine kurze Einführung in das Thema der neuen Instrumente der Rechnungsprüfung geben und diese durch praktische Beispiele untermauern. Grundsätzlich lässt sich konstatieren, dass eine Entwicklung von reinen ex-post-Prüfungen hin zu Strategieprüfungen bzw. planungsbegleitenden Prüfungen zu beobachten ist, wobei eine klare Abgrenzung selten möglich ist und die Ansätze miteinander verschmelzen. Diese Entwicklung der Prüfungsansätze wird unterstützt durch eine Weiterentwicklung des methodischen Handwerkszeugs. So ist es durch moderne Technik bspw. viel einfacher geworden komplizierte, wissenschaftlich fundierte Stichprobenverfahren anzuwenden.

Des Weiteren ist eine verstärkte Fokussierung auf den kommunalen sowie den Sozialbereich zu beobachten. Diese Entwicklung ist vor allem auf die in diesen Bereichen stark zunehmenden finanziellen Risiken zurückzuführen. Zudem haben Prüfungen teils erhebliche Steuerungsdefizite aufgezeigt, was wiederum zur Planung und Durchführung weiterer Prüfungen führte.

Bei allen Vorteilen und interessanten Erkenntnissen, die die neuen Ansätze mit sich bringen, sollten die grundgesetzlich festgeschriebenen Aufgaben der Rechnungshöfe nicht aus den Augen verloren werden. Diese stellen das eigentliche Kerngeschäft dar und sollten durch neue Ansätze sinnvoll ergänzt, nicht jedoch ersetzt werden.

Rechnungshöfe und Politik

Dr. Edith Goldeband, Direktorin des Niederösterreichischen Rechnungshofs

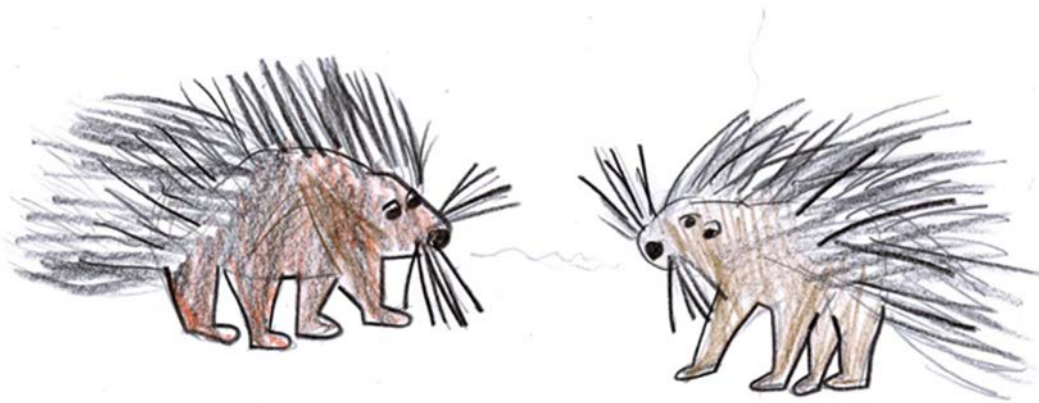


Abbildung 1: Stachelschweine von Livia Retzl

Das Verhältnis von Rechnungshöfen zur Politik ist kein einfaches. Es lässt sich gut mit Arthur Schopenhauers Parabel von den Stachelschweinen veranschaulichen. Für ein optimales Zusammenwirken sollten sich Rechnungshöfe und Politik weder zu nahe kommen, damit es sich nicht spießt, noch allzu weit voneinander entfernen, um das richtige „Betriebsklima“ für eine effiziente und effektive Finanzkontrolle zu finden.

Aufgabe der Rechnungshöfe ist es, im Rahmen ihres jeweiligen Verfassungsauftrags die Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie die finanziell wirksame Tätigkeit der öffentlichen Hand – in Österreich die Gebarung – auf Recht- und Ordnungsmäßigkeit sowie auf Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu überprüfen, dazu Empfehlungen zu erarbeiten und darüber den parlamentarischen Körperschaften (Bundestag bzw. Nationalrat, Landtage) zu berichten. Der österreichische Verfassungsgerichtshof versteht dabei unter dem Begriff Gebarung „jedes Verhalten das finanzielle Auswirkungen hat“.

Die Parlamente auf Bundes- und Landesebene sind dabei die Träger der Budget- und Kontrollhoheit und bedienen sich in Angelegenheit der Finanzkontrolle der unabhängigen Rechnungshöfe, die in Österreich als unabhängige Organe des Nationalrates bzw. des jeweiligen Landtages eingerichtet sind. Aufgabe der Politik ist es, die rechtlichen und finanziellen Grundlagen für eine wirksame Finanzkontrolle zu schaffen.

Österreich leistet sich – im Unterschied zu Deutschland – auf Landesebene ein duales System, in dem auf Landes- und Gemeindeebene zwei voneinander unabhängige Kontrolleinrichtungen prüfen: Der Rechnungshof als Bund, Länder und Gemeinden übergreifendes Organ und die von diesem unabhängigen, eigenständigen Landesrechnungshöfe, als das des jeweiligen Landes und seiner Gemeinden übergreifendes Organ des jeweiligen Landtags. Da sich ihre Zuständigkeiten teilweise überschneiden, sprechen die Rechnungshöfe ihre Prüfungsplanung ab, um mögliche Überschneidungen oder Doppelprüfungen auszuschließen.

Neben der Rechnungs- und Gebarungskontrolle zählen die Beratung von Parlament und Regierung sowie die Erstellung von Gutachten in Angelegenheiten der Haushalts- und Wirtschaftsführung zur Aufgabe vieler Rechnungshöfe.

Die Rechnungskontrolle sorgt dafür, dass die Rechenschaftspflicht und die Entlastung der haushaltsleitenden Organe auf der Grundlage von objektiven Prüfbefunden wahrgenommen werden können. Der Schwerpunkt bei diesen Prüfungen liegt auf der Ordnungsmäßigkeit, Richtigkeit, Vollständigkeit und Zuverlässigkeit der Haushaltsführung und des Rechnungswesens (Jahres- bzw. Rechnungsabschlüsse). Die Europäische Union stellt Mindestanforderungen an die Budget- und Finanzplanung, die Rechnungslegung und die Statistik. Die Fiskalrahmenrichtlinie sieht hierzu für alle Staatssektoren eine unabhängige Rechnungsprüfung vor, was in Österreich bei Gemeinden unter 10.000 Einwohnern und bei Beteiligungsunternehmungen der öffentlichen Hand noch nicht vollständig umgesetzt ist. Aktuell steht die Anwendung einheitlicher (doppischer) Rechnungsle-

gungsstandards für alle öffentliche Gebietskörperschaften in Europa heran (European Public Sector Accounting Standards, EPSAS).

Aus der – auf zahlenmäßige und formale Richtigkeit fokussierten – Rechnungskontrolle hat sich die umfassende Gebarungskontrolle entwickelt, die von der Rechtmäßigkeit ausgehend auf Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit bzw. nunmehr Wirksamkeit ausgerichtet ist. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der Überprüfung der Zweckmäßigkeit (Notwendigkeit, Wirksamkeit) und der Wirtschaftlichkeit der als notwendig oder zweckmäßig erkannten Maßnahme bzw. Handlung (Unterlassung) sowie auf der Ausarbeitung von Empfehlungen für qualitative und quantitative Verbesserungen. Damit tragen die Rechnungshöfe zur mittel- und langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen bei.

Rechnungshöfe und Politik brauchen einander, auch wenn es sich dabei „spießt“.

Die Umsetzung der empfohlenen Verbesserungen obliegt den überprüften Stellen. Da die Rechnungshöfe – im Interesse ihrer Unabhängigkeit – ihre Empfehlungen nicht selbst durchsetzen können, brauchen sie dazu überzeugende Argumente und den Nachdruck der politischen Entscheidungsträger im Parlament und in der Regierung. In Niederösterreich erhalten die Empfehlungen des Landesrechnungshofs diesen Nachdruck, indem der Niederösterreichische Landtag die Berichte zum Beschluss erhebt. Dafür ist eine einfache Mehrheit erforderlich, in aller Regel erfolgt die Beschlussfassung jedoch einvernehmlich.

Obwohl die Entscheidungsträger in Politik, Wirtschaft und Verwaltung, von der Umsetzung der Empfehlungen profitieren, weil damit Mängel, Risiken oder finanzielle Nachteile beseitigt und mögliche Mehreinnahmen ausgeschöpft werden können, „spießt“ es sich dabei manchmal, ähnlich wie in der eingangs erwähnten Parabel von Schopenhauer.

Das liegt daran, dass die unabhängige Rechnungs- und Gebarungskontrolle zwar ein Bestandteil der Budget- und Kontrollhoheit der gesamten Legislative gegenüber der Exekutive ist, die Opposition aber ein stärkeres Interesse daran hat, die Regierung zur Rechenschaft zu ziehen als die Regierungsfraktion(en). Da die Regierung vom Vertrauen der parlamentarischen Mehrheit getragen ist, besteht eine kooperative Gewaltenteilung zwischen der parlamentarischen Mehrheit und ihrer Regierung, in der sich diese Kräfte die politische Macht „teilen“, um sie dadurch zu festigen.

Die Öffentlichkeit der Finanzkontrolle bewirkt zudem, dass die Prüfungsfeststellungen der Rechnungshöfe meist noch vor den parlamentarischen Gremien in den Medien debattiert werden. Die Medien stellen dabei vor allem die kritischen Bemerkungen in den Mittelpunkt ihrer Berichterstattung und holen dazu Kommentare und Reaktionen ein. Die inhaltlichen Schwerpunkte einer Medienberichterstattung prägen dann die weiteren parlamentarischen Verhandlungen der betreffenden Rechnungshofberichte. Mitunter sorgt die öffentliche Aufmerksamkeit dafür, dass die Berichte überhaupt in den politischen Gremien debattiert werden. Dass dabei auch die Prüfberichte und die Empfehlungen sowie deren Verfasser kritisch hinterfragt oder sogar angegriffen werden, ist durchaus verständlich und regelmäßig der Fall. Dass die Parlamentarier in einem solchen Fall nicht ihr Kontrollorgan, sondern ihre Regierung verteidigen, zeigt die realen Machtverhältnisse. Wer wie die Rechnungshöfe dazu berufen ist, Kritik zu üben, sollte dabei weder allzu zimperlich sein noch sich alles gefallen lassen und die Versachlichung der Auseinandersetzung fördern.

Rechnungshofberichte müssen daher anerkannt hohe Qualitätsansprüche (wie zum Beispiel die International Standards of Supreme Audit Institutions kurz ISSAIs) erfüllen und den härtesten Auseinandersetzungen standhalten können, damit das Vertrauen in die Kontrolltätigkeit und in das demokratische Staatswesen gestärkt wird.

Die durch mediale und politische Eigengesetzlichkeiten geprägten Rahmenbedingungen erschweren es ohnehin, eine Kontrollkultur zu entwickeln bzw. aufrechtzuerhalten, in der konstruktive Kritik als willkommene Unterstützung für Verbesserungen bzw. Innovationen verstanden werden.

Hinzu kommt, dass die Finanzkontrolle – wenngleich zeitnah – prinzipiell im Nachhinein erfolgt, während die politischen Kräfte auf tagesaktuelle Fragen und Probleme gerichtet sind. Daher interessiert sich die Politik mehr für die vorhandenen oder die voraussichtlichen Haushaltsmittel als für die Ordnungsmäßigkeit des Jahresabschlusses, insbesondere wenn zugleich Haushaltsdefizite sowie Schuldenstände zurückgefahren und Investitionen getätigt werden sollen.

Diese Situation begünstigt außerbudgetäre Sonderfinanzierungen und Maastricht-neutrale Lösungen wie Öffentlich-Private-Partnerschaften selbst dann, wenn damit Mehrkosten oder jahrelange Vorbelastungen zukünftiger Haushalte verbunden sind.

Die Politik schätzt an den Rechnungshöfen mehr die Beratung als die Prüfung.

Aufgrund der realpolitischen Rahmenbedingungen sind die Rechnungshöfe weniger als Prüfer, sondern mehr als Politikberater gefragt, deren Expertise noch vor einer Entscheidung oder Beschlussfassung vorliegen soll, um sich nachträgliche Kritik zu sparen. Daher drängen Verantwortliche aus Politik, Verwaltung und öffentlicher Wirtschaft die Mitglieder der Rechnungshöfe generell – nicht nur in Angelegenheiten der Haushalts- und Wirtschaftsführung – zu einer vorgängigen oder begleitenden Kontrolle und laden sie zur Mitwirkung in Arbeitsgruppen ein. Darin kommt der Bedarf an kurzfristig verfügbarer objektiver Expertise und Entscheidungssicherheit zum Ausdruck.

Keine Kritik ohne Empfehlung und keine Beratung ohne Prüfung.

In der Aufgabenstellung und im Selbstverständnis vieler Rechnungshöfe schließen sich „Prüfung“ und „Beratung“ durchaus nicht aus, sondern bilden eine Einheit. Denn die Empfehlungen der Rechnungshöfe enthalten einen Beratungsansatz, insbesondere die generellen Aussagen. Dabei sollte der Grundsatz gelten: Keine Kritik ohne Empfehlung und keine Beratung ohne Prüfung oder Prüfungserfahrung. Ungeprüfte Daten oder Fakten zu beurteilen, stellt ein hohes Prüfungsrisiko dar.

Der Verzicht, keine allgemeinen Beratungsaufgaben außerhalb von Rechnungs- und Gebarungskontrollen zu übernehmen, sichert die Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit der Rechnungshöfe und schützt sie vor einer Vereinnahmung oder übermäßigen Beanspruchung. Die gebotene Wahrung der Unbefangenheit setzt auch der Mitwirkung an Arbeitsgruppen, Beiräten oder Reformvorhaben enge Grenzen.

Die ihrem Wesen nach nachgängige Rechnungshofkontrolle darf aber auch nicht zu spät kommen, sondern sollte möglichst zeitnah Platz greifen und zum Beispiel bereits bei Strategien und Planungen ansetzen. Wer zeitnah prüft und berichtet wirkt doppelt. Denn die finanziellen Auswirkungen von unzulänglichen Strategien oder mangelhaften Planungen wirken lange nach. Prüfungsfeststellungen, mit denen unzweckmäßige Vorhaben oder unwirtschaftliche Vorgangsweisen mit vertretbarem Aufwand beendet werden können, wenden finanzielle Nachteile ab und minimieren einen daraus drohenden Schaden oder Gesichtsverlust für die Politik. Es kann dabei allerdings nicht Aufgabe der Rechnungshöfe sein, fehlende bzw. schwammige Ziele durch eigene zu ersetzen und solcherart selbst Politik zu betreiben. Die Herausforderung der Rechnungshöfe besteht vielmehr darin, auf die finanziellen Auswirkungen von bestehenden, fehlenden oder nicht messbaren politischen Zielen hinzuweisen sowie Vorschläge für eine möglichst sparsame, wirtschaftliche und zweckmäßige Umsetzung der politischen Entscheidungen zu unterbereiten, mit anderen Worten: konstruktive Wegekritik und nicht Zielkritik zu üben.

Organisatorische, funktionelle und finanzielle Unabhängigkeit für alle Rechnungshöfe

Die Rechnungshöfe können ihre staatspolitische Funktion nur dann glaubwürdig und wirksam ausüben, wenn sie – entsprechend den Deklarationen der INTOSAI, der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden, von Lima und Mexiko – organisatorisch, funktionell und finanziell völlig unabhängig sind und frei von parteipolitischen Einflüssen kompetent, objektiv und sachlich agieren können.

Die Bedeutung von unabhängigen Rechnungshöfen für die Steigerung der Effizienz, Rechenschaftspflicht und Transparenz der öffentlichen Verwaltung wurde auch von der Generalversammlung der Vereinten Nationen unterstrichen, die am 22. Dezember 2011 die Resolution A/6/209 zur „Förderung einer effizienten, rechenschaftspflichtigen, wirksamen und transparenten öffentlichen Verwaltung durch Stärkung der Obersten Rechnungskontrollbehörden“ einstimmig angenommen hat. Mit der Annahme dieser Resolution hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen den Beitrag der externen öffentlichen Finanzkontrolle zu Good Governance – zu gutem, verantwortungsvollem Regieren – anerkannt. Die Resolution sowie die bezughabenden Dokumente und Beschlüsse sprechen vordergründig nur die Obersten Rechnungskontrollbehörden an.

Den von den Vereinten Nationen geforderten Beitrag zu einer verantwortungsvollen Staatsleitung leisten freilich alle unabhängigen, objektiven und fachlich wie methodisch kompetenten Rechnungshöfe bzw. gleichartigen Kontrolleinrichtungen. Schließlich umfassen die Grundsätze von Good Governance, Rechenschaft und Transparenz, den gesamten öffentlichen Sektor und alle staatlichen Ebenen. Im Sinn des Subsidiaritätsprinzips sollten die anerkannten Grundprinzipien für unabhängige oberste Rechnungskontrollbehörden der INTOSAI

jedenfalls auch für die externe Finanzkontrolle von unabhängigen regionalen Rechnungshöfen (Landes- oder Stadtrechnungshöfen) eingefordert werden, nicht nur in der Europäischen Union. Dafür setzt sich der Landesrechnungshof Niederösterreich im Rahmen der EURORAI ein, der Europäischen Organisation der Regionalen Institutionen zur Kontrolle des Öffentlichen Finanzwesens (www.eurorai.org).

Die Unabhängigkeit eines Landesrechnungshofs am Beispiel von Niederösterreich

Im Unterschied zu Deutschland sind alle österreichischen Rechnungshöfe so auch der Niederösterreichische monokratisch organisiert. Die Ausgestaltung der Unabhängigkeit des Landesrechnungshofs Niederösterreich durch die Niederösterreichische Landesverfassung orientiert sich an den Erklärungen der INTOSAI, die als internationale Standards Geltung erlangt haben (nunmehr ISSAI 1, ISSAI 10). Die organisatorische Unabhängigkeit des Landesrechnungshofs beginnt bei der Leitung und äußert sich darin, dass die bzw. der Landesrechnungshofdirektor/in

- durch den Niederösterreichischen Landtag mit einer qualifizierten Mehrheit auf sechs Jahre bestellt wird und zur gewissenhaften Erfüllung der Pflichten und strengen Unparteilichkeit verpflichtet ist, wobei nur eine einmalige Wiederbestellung auf weitere sechs Jahre zulässig ist;
- hinsichtlich der rechtlichen Verantwortung den Mitgliedern der Niederösterreichischen Landesregierung gleichgestellt ist;
- während der Bestellung weder bestimmte Funktionen (in allgemeinen Vertretungskörpern, Bundes- oder Landesregierung, Staatssekretär oder bei überprüften Stellen) noch einen weiteren Beruf mit Erwerbsabsichten ausüben darf;
- die Modalitäten der Überprüfungen im Einzelfall festzulegen sowie die Berichterstattung zu verantworten hat;
- die Personal- und Diensthoheit über die Bediensteten des Landesrechnungshofs ausübt.

Die funktionelle Unabhängigkeit verlangt, dass die Prüfungsbefugnisse und die objektive Ausübung der Finanzkontrolle in ihren Grundzügen im Verfassungsrang festgelegt sind. Dazu bestimmt die Niederösterreichische Landesverfassung, dass

- der Landesrechnungshof mit allen seiner Überprüfung unterliegenden Stellen unmittelbar verkehrt;
- alle Dienststellen sowie die Organe der der Überprüfung des Landesrechnungshofs unterliegenden Stellen verpflichtet sind, dem Landesrechnungshof alle verlangten Auskünfte zu erteilen und jedem Verlangen zu entsprechen, das er im Zusammenhang mit der Wahrnehmung seiner Aufgaben im Einzelfall stellt;
- der Landesrechnungshof Personen, die nicht bei der überprüften Stelle tätig sind, als Auskunftspersonen anhören kann.

In Bezug auf die finanzielle Unabhängigkeit des Landesrechnungshofs bestimmt die Niederösterreichische Landesverfassung, dass die personellen und sachlichen Erfordernisse dem Präsidenten des Niederösterreichischen Landtags und dem Rechnungshofausschuss bekannt zu geben sind. Dieser Ausschuss leitet die voraussichtlichen Erfordernisse nach erfolgter Beratung an die Niederösterreichische Landesregierung mit einer Empfehlung zur Einarbeitung in den Voranschlag des kommenden Jahres weiter. Damit hat die Niederösterreichische Landesregierung dem Landesrechnungshof die zur ordnungsgemäßen Besorgung seiner Aufgaben erforderliche Anzahl von entsprechend qualifizierten Landesbediensteten sowie die entsprechende räumliche und sonstige sachliche Ausstattung und die erforderlichen finanziellen Mittel zur Verfügung zu stellen.

Die verfassungsrechtlich abgesicherte – organisatorische, funktionelle und finanzielle – Unabhängigkeit sowie die acht Grundsätze der INTOSAI Deklaration von Mexiko über die Unabhängigkeit schützt die Rechnungshöfe davor, von der Opposition oder von der Regierung vereinnahmt zu werden. Sie verpflichtet die Rechnungshöfe zugleich eine kritische Distanz zu allen politischen Kräften zu wahren und ihre Rechnungs- und Gebarungskontrolle so auszuüben, dass deren Ergebnisse zeitgerecht vorliegen und als objektive Beratungs- bzw. Entscheidungsgrundlagen an sich außer Streit stehen.

Rechnungshöfe und Politik stehen vor gemeinsamen Herausforderungen.

Die Eurokrise hat vermittelt, wie hartnäckig sich übermäßige Staatsschulden auf Wachstum, Beschäftigung und Wohlstand auswirken können, und wie wichtig es ist, nachhaltige Staatsfinanzen sicherzustellen. Finanzielle Nachhaltigkeit bedeutet, den gegenwärtigen und den künftigen finanziellen Verpflichtungen nachkommen zu können, ohne künftige Generationen eine zu hohe Schuldenlast zu hinterlassen. (INTOSAI Deklaration von Peking über den Beitrag der obersten Rechnungskontrollbehörden zur Förderung von Good Governance, 2013). Die Sicherung nachhaltiger Staatsfinanzen stellt eine gemeinsame Herausforderung für Rechnungshöfe und Politik im Rahmen ihres jeweiligen Verfassungsauftrags dar. Hohe Staatsschulden, niedriges Wachstum und

steigende Arbeitslosigkeit in sowie die wirtschaftliche Lage außerhalb der Europäischen Union fordern auch die Finanzwissenschaften.

Diese gemeinsamen Herausforderungen legen die Bildung einer „Kontrollpartnerschaft“ nahe, um die Prüfungs-, Fach- und Methodenkompetenz in Zusammenarbeit mit der Wissenschaft auszubauen und die Politik bei der Umsetzung des europäischen Fiskalpakts und der Europa Strategie 2020 bestmöglich unterstützen zu können. Die innerstaatliche Umsetzung tragen alle staatlichen Ebenen, gemeinsam. So haben die österreichischen Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden) dazu Stabilitätsbeiträge vereinbart, die sich in den Budgetprogrammen und im jeweiligen Haushaltsvollzug niederschlagen. Zugleich sollen durch öffentliche Investitionen Wachstum und Beschäftigung gestützt werden. Den Rechnungshöfen obliegt es im Rahmen ihrer jeweiligen Prüfungsbefugnisse, auf die Einhaltung dieser Vorgaben hinzuwirken, um finanzielle Anlastungen zu verhindern. Daraus ergeben sich neue Prüfungsthemen und Aufgabenstellungen.

Politik, Rechnungshöfe und Wissenschaft sind daher aufgerufen, die Entwicklung des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens zu einer integrierten Finanzierungs-, Ergebnis- und Vermögensrechnung auf allen staatlichen Ebenen voranzutreiben, aus der die tatsächliche finanzielle Lage der öffentlichen Haushalte vollständig und richtig hervorgeht.

Dazu hat die Europäische Union infolge der Eurokrise die fiskalpolitische Steuerung und Überwachung neu geregelt (Fiskalpakt, Europäisches Semester, Six-pack, Two-Pack). Mit den neuen Regelungen hat die Europäische Union die wirtschafts- und fiskalpolitische Steuerung und Überwachung weiter an sich gezogen, indem Aufgaben der Mitgliedstaaten (z. B. die Überwachung der Defizit- und Verschuldensquoten) auf die Ebene der Europäischen Union gehoben wurden.

Die Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates (Art. 8 VO (EU) Nr. 1173/2011) sieht zur wirksamen Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet bei Manipulationen von Statistiken sogar vor, dass die obersten Kontrollorgane des betreffenden Mitgliedstaats zur Unterstützung und Mitwirkung an den Untersuchungen der Europäischen Kommission bzw. im Wege von EUROSTAT gebeten werden können. Die nationalen Rechnungshöfe haben, nebenbei bemerkt, maßgeblich daran mitgewirkt, dass beim Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) ein Prüfungsausschuss eingerichtet wurde. (vgl. Österreichischer Rechnungshof Berichte, Reihe Niederösterreich 2012/7, Wirtschafts- und fiskalpolitische Steuerung in der EU; Reihe Niederösterreich 2013/6 Neue Kontrollarchitektur in der EU).

Aufgrund der Verbundenheit der öffentlichen Haushalte betrifft die zunehmende Zentralisierung der Wirtschafts-, Haushalts- und Fiskalpolitik der Eurozone sowie die Beteiligung am ESM mittelbar auch die regionalen Parlamente mit ihren Rechnungshöfen, ohne dass diese Institutionen unmittelbar auf die Vorgänge einwirken zu können.

Subsidiaritätsrüge auch für die Finanzkontrolle

Parlamente und Rechnungshöfe sind gefordert, sich nicht in ein fiskalisches Abseits abdrängen zu lassen, sondern die tragenden Grundsätze der Europäischen Union Subsidiarität und Proportionalität auch für die Finanzkontrolle proaktiv einzufordern. Denn diese Kontrolle sollte primär dort ansetzen, wo öffentliche Mittel eingenommen bzw. ausgegeben werden. Die regionalen Rechnungshöfe können dabei nicht erwarten, dass sie zur Zusammenarbeit eingeladen werden, sondern müssen sich mit ihren eigenen Positionen und Strategien, durchaus nach dem Vorbild der Subsidiaritätsrüge, angemessen Gehör verschaffen. Sie stärken damit die regionalen Parlamente bzw. die Landtage in deren – neben der zunehmend nach Europa abwandernden Gesetzgebung – so wichtigen Budget- und Kontrollhoheit. Daran sollte eine föderale Politik im europäischen Mehrebenensystem ein vitales Interesse haben.

Dabei sind die Rechnungshöfe aufgerufen, ihre Rechnungs- und Gebarungsprüfungen zeitnah durchzuführen, ohne in eine vorgängige oder begleitende Kontrolle zu verfallen, um möglichst früh Fehlentwicklungen und Gebarungsrisiken abfangen zu können.

Damit die Berichte bzw. Gutachten härtesten Auseinandersetzungen standhalten, müssen diese ausgewogen, sachlich und leicht verständlich sein und sich auf die Empfehlungen konzentrieren, sodass die parlamentarische – nicht die mediale – Behandlung sowie die präventive Wirkung gefördert werden. Die präventive Wirkung der Finanzkontrolle besteht darin, dass Unzulänglichkeiten vermieden werden, weil ein Rechnungshof jederzeit eine Überprüfung ansetzen kann.

Das bedeutet, Prüfungsschwerpunkte in Politikfeldern mit anhaltendem oder wachsendem Finanzierungsbedarf zu setzen, wie Bildung, Gesundheit, Soziales, Förderungen oder Investitionen. Weiter sind die Rechnungshöfe

angehalten, ihre Prüfungsansätze und Methoden auf die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzwirtschaft und auf die Beseitigung bzw. Vermeidung struktureller Defizite auszurichten.

Die Tätigkeit der Rechnungshöfe sollte sich dabei an international anerkannten Qualitätsstandards orientieren, evaluiert werden (Kundenbefragung, Zertifizierung, Peer Reviews) und wissenschaftlich fundierte Prüfungs- und Beratungsansätze verwenden, um methodisch unangreifbar zu sein.

Zur Bewältigung dieser Herausforderungen leistete das am 22. September 2014 in Meißen abgehaltene erste Symposium der Fachhochschule der Sächsischen Verwaltung und des Sächsischen Rechnungshofs einen äußerst wertvollen Beitrag. Den zahlreichen namhaften Vertretern aus Finanzkontrolle, Politik und Wissenschaft ist es gelungen, den Mehrwert einer kooperativen, von Rechnungshöfen, Politik und Wissenschaft getragenen unabhängigen Finanzkontrolle zu veranschaulichen und den unverzichtbaren Beitrag der Rechnungshöfe zu einer nachhaltigen öffentlichen Finanzwirtschaft zu vermitteln.

Funktionswandel der öffentlichen Finanzkontrolle

Kurt Grüter, Direktor der Eidgenössischen Finanzkontrolle a. D.

Einleitende Bemerkungen

Die Finanzkontrolle ist das Spiegelbild des politischen Systems. Es gibt nicht *das* Aufsichtssystem. Kann weltweit eine Konvergenz der Methoden festgestellt werden, ist die institutionelle Ausgestaltung sowohl international als auch innerhalb der Schweiz unterschiedlich.

Das Aufsichtssystem auf Bundesebene kann im internationalen Vergleich aus verschiedenen Gründen als Sonderfall angesehen werden. Direktdemokratische Elemente, ein ausgeprägter Föderalismus mit einer hohen Autonomie der Kantone und Gemeinden in Finanzfragen, das Konkordanzsystem und das Zweikammersystem des Parlamentes beeinflussen das Aufsichtssystem auf Bundesebene. Ohne auf jedes dieser Strukturelemente im Detail einzugehen, darf festgehalten werden, dass die verfassungsmäßige Verankerung der Höchstsätze von Einkommens- und Mehrwertsteuer eine stark disziplinierende Wirkung auf das Ausgabegebaren von Regierung und Parlament ausüben. Steuererhöhungen müssen nämlich zwingend vom Volk genehmigt werden. Diese Wirkung wird noch verstärkt durch die von Volk und Ständen mit großer Mehrheit verabschiedeten finanzpolitischen Instrumente der Ausgaben- und Schuldenbremse. Ein Zweiparteiensystem oder ein zentralistisch aufgebautes Staatswesen erfordern eine andere Finanzkontrolle als eine Konkordanzregierung oder ein föderaler Staat. So kennt das Konkordanzsystem des Bundes mit der Einbindung der großen Parteien in die Regierungsverantwortung zahlreiche eingebaute Kontrollen. Und schließlich führen die beiden gleichberechtigten Parlamentskammern National- und Ständerat tendenziell zu einer qualitativ besseren und in der Regel sorgfältigeren Gesetzgebung als in Demokratien mit nur einer Kammer. Alle diese Faktoren beeinflussen die Aufsicht und stärken die Finanzkontrolle in der Schweiz.

Auch wenn es unterschiedliche Aufsichtssysteme gibt, kann festgehalten werden, dass unter dem ordnenden Einfluss von INTOSAI¹, der weltumspannenden Organisation der obersten Rechnungskontrollbehörden, eine Konvergenz der Methoden auszumachen ist. Ein Werk von Prüfnormen, der ISSAI², dient den Kontrollorganen weltweit als Richtschnur für ihre Arbeit.

Aufgaben und Aufsichtsbereich der Eidgenössischen Finanzkontrolle

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) ist das oberste Finanzaufsichtsorgan des Bundes. Stellung und Organisation, Aufgaben und Aufsichtsbereich werden im Finanzkontrollgesetz geregelt. Es definiert in Artikel 5 die Kriterien der Finanzkontrolle und verpflichtet die EFK auch, abzuklären, ob die finanziellen Aufwendungen die erwartete Wirkung haben. Nach Art. 6 des Finanzkontrollgesetzes hat die EFK insbesondere die folgenden Aufgaben:

- Sie überprüft den gesamten Finanzhaushalt auf allen Stufen des Vollzugs des Voranschlags und übt durch Stichproben Kontrollen aus, bevor Verpflichtungen eingegangen werden.
- Sie überprüft die Erstellung der Staatsrechnung.
- Sie achtet darauf, wie die Verwaltungseinheiten ihre Kredite kontrollieren, und sie prüft die Bewirtschaftung der Verpflichtungskredite.
- Sie überprüft die internen Kontrollsysteme.
- Sie prüft im Rahmen des Einkaufswesens des Bundes, ob Monopolpreise angemessen sind.
- Sie prüft, ob EDV-Anwendungen in Bereichen des Finanzgebarens die erforderliche Sicherheit und Funktionalität aufweisen, insbesondere ob die Weisungen eingehalten werden.
- Sie nimmt Kontrollstellenmandate bei internationalen Organisationen wahr.

Der Aufsichtsbereich wird umfassend definiert. Nicht nur der Bundeshaushalt, auch die Empfänger von Subventionen und Träger von Bundesaufgaben unterstehen der Finanzaufsicht. Die EFK hat sich freiwillig bei der staatlichen Revisionsaufsichtsbehörde registrieren lassen. Einerseits dokumentiert sie damit, dass sie die Qualitätsanforderungen erfüllt, andererseits erhöht die Zulassung ihre Wettbewerbsfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt. Weitere qualitätssichernde Maßnahmen sind die internationale Vernetzung der EFK im Kreise von INTOSAI, die Mitarbeit in Berufsverbänden sowie regelmäßig durchgeführte Peer Reviews durch ausländische Rechnungs-

¹ International Organisation of Supreme Audit Institutions, vgl. www.intosai.org

² International Standards of Supreme Audit Institutions, vgl. www.issai.org

kontrollbehörden. So beurteilte der Bundesrechnungshof Deutschlands im Jahre 2005 die Arbeitsweise und die Wirksamkeit der EFK. Im Jahr 2008 unterzog sich die EFK einer Prüfung ihres Kompetenzzentrums „Evaluationen“ durch die norwegische Finanzkontrolle.

Im Folgenden soll aufgezeigt werden, wie Verwaltungsreformen, Infrastrukturprojekte oder die neue Rechnungslegung Prüfmethoden und –ansätze veränderten und die EFK vor neue Herausforderungen stellte.

Die Antwort der EFK auf die neuen Herausforderungen

Die EFK hat ihre Strukturen und Prozesse auf diese Herausforderungen ausgerichtet. Es kam ihr zugute, dass sich auch das politische und professionelle Umfeld verstärkt für Wirksamkeitsprüfungen interessierte. So wurde mit der Totalrevision der Bundesverfassung neu ein Art. 170 eingeführt, welcher das Parlament verpflichtet, für die Prüfung der Wirksamkeit von Maßnahmen zu sorgen. Die EFK stand nicht nur vor der Herausforderung, das notwendige Fachwissen aufzubauen, sondern auch zwei Kulturen, die klassische Prüfkultur und die auf Wirkungsanalysen ausgerichtete Evaluationskultur, zusammenzubringen. Nach intensiven Diskussionen mit dem Kader und mit externer Unterstützung zeigte sich, dass nur mit einem radikalen Umbau die vorhandenen Verkrustungen aufgebrochen und die notwendige Flexibilität geschaffen werden konnte. Sowohl die Aufbauorganisation als auch die Prozesse der EFK wurden grundlegend umgebaut. Eine zweidimensionale Aufbauorganisation – eine sog. Matrixorganisation – erwies sich am geeignetsten für die Bewältigung der neuen Herausforderungen. Sie gewährleistete die erforderliche Flexibilität.

Verwaltungsreformen erzwingen neue Prüfmethoden

Die Geschichte der Prüfmethoden und des Prüfansatzes widerspiegelt die Entwicklung der öffentlichen Aufgaben und der Verwaltungsführung. New Public Management oder die vermehrte Outputsteuerung erforderte einen neuen Prüfansatz. Im Zuge von Privatisierungen musste die Rolle der staatlichen Finanzaufsicht geklärt werden. 1995 wurden die Prüfkriterien der EFK um das Kosten-Nutzen-Verhältnis sowie die finanzielle Wirksamkeit von Programmen ergänzt. Diese Neuausrichtung war mit Blick auf die Modernisierung der Verwaltungsführung dringend notwendig. Auch die knappen Haushaltsmittel verlangten vermehrte Prüfungen der Wirksamkeit. Die Politik wollte die Gewissheit haben, dass staatliche Programme auch die gewollten Wirkungen erzielen.

Nicht nur auf kommunaler und kantonaler Ebene, auch auf Bundesebene wurde in der Haushaltsführung vermehrt von der Input- zur Outputsteuerung gewechselt. Der Ansatz von New Public Management hielt immer mehr Einzug in der Bundesverwaltung und erforderte seitens der EFK einen neuen Prüfansatz. Die Frage stand nun vermehrt im Vordergrund, ob mit dem bewilligten Globalbudget die im Leistungsauftrag vereinbarten Ziele auch erreicht wurden. Fast zeitgleich hielten diese Grundsätze auch Einzug im Transferbereich des Bundes. Mit der neuen Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen wurde das Instrument der Programmvereinbarungen mit Pauschalsubventionen eingeführt. Nicht mehr einzelne Projekte wie beispielsweise eine Lawinenverbauung werden nun vom Bund subventioniert und nach genau definierten Kriterien abgerechnet, sondern Programme zum Schutze von Siedlungen und Infrastrukturen. Es ist am Kanton zu entscheiden, mit welchen Massnahmen er die in den Programmvereinbarungen definierten Ziele erreichen will. Plötzlich konnte man sich nicht mehr auf die Prüfung der Ordnungs- und Rechtsmäßigkeit beschränken. Der Fokus verlagerte sich auf die Frage: Wie wurden die vereinbarten Ziele erreicht.

Und bereits steht eine weitere Neuerung bevor. Der Bund führt die Verwaltung in verschiedenen Bereichen nach den Grundsätzen des New Public Management. Diese Insellösung soll nun flächendeckend eingeführt werden. Regierung und Parlament erhoffen sich mit dem neuen Führungsmodell einen wirtschaftlicheren Einsatz der Ressourcen und eine Verbesserung der Wirksamkeit. Es versteht sich von selbst, dass dieses Führungsmodell auch die Prüfarbeiten der EFK beeinflussen wird. Die EFK hat sich frühzeitig eingebracht. Sie wollte sicherstellen, dass die Anforderungen an die Revision und Aufsicht richtig berücksichtigt wurden. Der Trend geht weg von klassischen Rechtsmäßigkeit- und Ordnungsmäßigkeitsprüfungen hin zu vermehrten Wirksamkeitsprüfungen oder Evaluationen, was wiederum neue Anforderungen an die Prüfer stellt.

Der Aufgabenbereich des Bundes wird neu mit rund 140 Leistungsgruppen definiert. Die Steuerung liegt damit hauptsächlich bei den Leistungen. Diese werden mit den Kosten verknüpft. Das Parlament soll in Kenntnis der Leistungsseite über Ausgabenkürzungen oder Aufstockungen beschließen. Die Promotoren erhoffen sich Vorteile sowohl für das Parlament als auch für die Regierung und Verwaltung. Das Parlament soll volle Transparenz über die staatlichen Leistungen erhalten. Für die Regierung wird das Kostenbewusstsein gestärkt und die Verwaltung verfügt über einen größeren Handlungsspielraum. Mit Evaluationen will die EFK die Zielerreichung und die Wirksamkeit prüfen.

Die Strategie der EFK zur Realisierung von Evaluationen

Evaluationen sind zeitlich aufwändig und ressourcenintensiv und beanspruchen etwa ein Sechstel der Prüfressourcen der EFK. Nach wie vor etwa ein Drittel investiert die EFK in sogenannte Pflichtprüfungen, also beispielsweise in gesetzlich vorgeschriebene Abschlussprüfungen wie die Staatsrechnung und die Jahresrechnung der Eidgenössischen Technischen Hochschulen oder Sonderprüfungen wie die Prüfung der Datenqualität des Ressourcen- und Lastenausgleichs. Die restlichen Prüfkapazitäten fließen in Finanzaufsichtsprüfungen wie Informatik-, Bau- oder Subventionsprüfungen, Prüfungen also, die sich nicht nur auf Ordnungs- und Rechtsmäßigkeit beschränken, sondern immer auch Aspekte der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit berücksichtigen.

Um verwertbare Ergebnisse aus diesen ressourcenintensiven Prüfungen zu erhalten, wird von der EFK für jede Evaluation vorab eine Machbarkeitsstudie erstellt. Sie vertieft die Projektskizze und legt fest, wie die Evaluation durchzuführen ist, regelt die Verfügbarkeit der Daten und den Zugriff. Sie bestimmt, welche Methode der Analyse zur Anwendung kommt und welche Personen zu befragen sind. Eine anspruchsvolle Aufgabe ist dabei die Wahl des Prüfthemas oder wie die Engländer sagen „Picking the winners“. Die EFK hat zehn Kriterien definiert. Mindestens derer acht müssen erfüllt sein, um die Evaluation durchzuführen. So muss beispielsweise der Output messbar sein, Regierung und Parlament müssen über genügend Handlungsspielraum verfügen, das Programm muss einige Jahre in Kraft sein und die Ergebnisse müssen rechtzeitig für die politischen Ausmachungen zur Verfügung stehen. Den Entscheid für die Durchführung der Evaluation trifft die EFK erst, wenn Projektskizze und Machbarkeitsstudie zeigen, dass die Studie zielführende Antworten zu liefern in der Lage ist.

Die NEAT – die Aufsicht über ein Jahrhundertwerk

Die Neue Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT) ist ein Werk der Superlativen: mit dem Gotthard-Basistunnel wird der weltweit längste Eisenbahntunnel gebaut, die NEAT ist das größte Bauwerk der Schweiz und eines der grössten Umweltschutzprojekte Europas. Mit der geplanten Eröffnung des Gotthard-Basistunnels Ende 2016 und des Ceneri-Basistunnels Ende 2019 wird die Bauzeit des NEAT-Projektes mehr als 20 Jahre betragen haben. Ein rechtlich unselbstständiger Fonds (FinöV-Fonds) soll eine transparente Finanzierung und Mittelverwendung über die gesamte Laufzeit des NEAT-Projektes sicherstellen.

Mit 57 km ist der Gotthard-Basistunnel von Erstfeld nach Bodio der weltweit längste Eisenbahntunnel. Der Lötschberg-Tunnel von Frutigen nach Raron, eröffnet 2007, weist eine Länge von 35 und der Ceneri-Tunnel von Vigana nach Vezia von 15 km auf. Die Tunnels bestehen aus zwei Einspurröhren, die alle 325 Metern mit Querstollen verbunden sind.

Die Größe und Komplexität des NEAT-Projekts mit einem Investitionsvolumen von 24 Milliarden Franken (zu laufenden Preisen) stellen hohe Anforderungen an die Projekt- und Kontrollorganisation. Kostensteigerungen können damit zwar nicht verhindert werden; eine enge politische Begleitung, eine mitschreitende Finanzaufsicht und ein ausgebautes Controlling- und Reportingsystem können jedoch wesentlich dazu beitragen, dass ein Projekt nicht aus dem Ruder läuft. Klare Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten, Verfahren und die Koordination aller mit der Aufsicht, der Kontrolle und dem Vollzug betrauten Organe und Stellen des Parlamentes, der EFK, der Bundesverwaltung, der internen und aktienrechtlichen Revisionsstellen sowie der Ersteller- und Betreiber-gesellschaften sind eine zentrale Voraussetzung für ein gutes Gelingen.

Die NEAT-Controlling-Weisung (NCW), an deren Ausarbeitung die EFK beteiligt war, ist das zentrale Steuerungsinstrument und zugleich Teil des Frühwarnsystems, auf das sich die parlamentarische Aufsichtskommission stützt. Sie steuert und koordiniert die Arbeiten an den Schnittstellen zwischen den Erstellern und dem zuständigen Fachamt. Um über sämtliche Werke die Vergleichbarkeit der Daten zu gewährleisten, wurden in der NCW die verwendeten Begriffe einheitlich festgelegt. Im Weiteren bestimmt die NCW, dass die aktuelle Situation und die Prognosen bis zur Erfüllung der Projektanforderungen frühzeitig erfasst und mit den Bezugsbasen (Zielwerte) verglichen werden müssen. Sollten sich Abweichungen ergeben, können zeitgerecht Maßnahmen zur Erreichung der Ziele ergriffen werden.

Die Rolle der EFK bei der NEAT

Die EFK ist zuständig für die finanzielle Oberaufsicht und die Koordination der verschiedenen Revisionsstellen und internen Finanzinspektorate. Sie wacht darüber, dass das Kontrollkonzept stimmt, das Fachamt seine Aufgaben richtig erfüllt und keine prüffreien Räume entstehen. Neben diesem Koordinationsauftrag prüft sie die Rechnung des FinöV-Fonds und führt direkte Prüfungen beim Fachamt und den Erstellern durch. Alle Prüfberichte der EFK werden der parlamentarischen Aufsichtskommission zugestellt. Sie bilden eine wichtige Grundlage für deren Aufsichtstätigkeit.

Um die Vergleichbarkeit der Projektkostenprognose und der Kostenänderungen seit der Zustimmung des Volkes im Jahre 1998 zu gewährleisten, werden die Kosten teuerungsbereinigt. 1998 rechnete man mit Gesamtkosten von 12,6 Mrd. Franken. Heute rechnet man mit Endkosten (Preisbasis 1998) von 18,5 Milliarden Franken. Die Kostensteigerung von fast 50 Prozent seit 1998 bei gleichbleibender Kostenbasis ist beachtlich. Unabhängig von diesen Projektkosten belaufen sich die von den Erstellern nicht beeinflussbaren Finanzierungskosten (Teuerung, Bauzinsen, Mehrwertsteuer) auf gut fünf Mrd. Franken.

Der geneigte Leser stellt sich die Frage, weshalb trotz ausgebautem Aufsichtskonzept, Controlling- und Reportingsystem Mehrkosten in diesem Umfang entstehen konnten. Die Ursachen sind vielfältig. Die Ersteller haben den gesetzlichen Auftrag erhalten, bei der Übergabe ein Werk abzuliefern, welches den neusten sicherheits- und eisenbahntechnischen Kriterien entspricht. Die technologische Entwicklung in der Eisenbahntechnik ist in den zwanzig Jahren Bauzeit nicht stillgestanden. Die Führerstandssignalisation soll als Stichwort genügen. Auch die Sicherheitsanforderungen sind laufend gestiegen. So wurde beim Ceneri-Basistunnel ein Systemwechsel von einer Röhre zu zwei Einspurröhren vorgenommen. Die Distanz zwischen den Querschlägen zwischen den beiden Röhren wurde gegenüber der ursprünglichen Planung in allen Tunnels verringert. Diese Projektänderungen zur Verbesserung der Sicherheit und Anpassungen an den Stand der Technik machen rund die Hälfte der Mehrkosten aus. Ein weiterer gewichtiger Faktor sind Mehrkosten bei der Vergabe und der Bauausführung. Ursache war insbesondere die markante Zunahme des Marktvolumens im Tunnelbau aufgrund des gleichzeitigen Baus der Gotthard- und Lötschberg-Basistunnels. Geologisch oder bautechnisch bedingte Änderungen sowie Verbesserungen für die Bevölkerung und die Umwelt waren ebenfalls Kostentreiber.

Bei der NEAT nimmt die EFK eine begleitende Finanzaufsicht wahr. Als Verantwortliche für die Koordination der Kontrolltätigkeiten der am NEAT-Projekt beteiligten Prüfinstanzen hat die EFK eine Richtlinie über die Zusammenarbeit und den Prozess der Koordination erlassen. Die Prüfbereiche, welche die einzelnen Prüfinstanzen gemäß ihrem gesetzlichen oder vertraglichen Auftrag in Eigenverantwortung risikoorientiert in die jeweiligen Prüfpläne einbeziehen sind in einer Prüfungsmatrix festgehalten. Die verschiedenen Prüfpläne werden inhaltlich abgestimmt. Damit können die Effizienz der Aufsicht verbessert, Doppelspurigkeiten vermieden, die «Unité de Doctrine» gefördert und Prüflücken bei hohen Risiken eliminiert werden. Die verschiedenen Prüfinstanzen sind für ihre Prüfungen selbst verantwortlich. Diese werden von der EFK ausgewertet und geben Hinweise für die eigene Risikoanalyse und dienen der Qualitätssicherung, weil die gewonnenen Resultate hinterfragt und Unklarheiten mit den Verfassern ausgeräumt werden.

Dank dem ausgebauten Controlling- und Reportingsystem können Parlament und Regierung rechtzeitig Maßnahmen ergreifen und mit Kreditbeschlüssen die Finanzierung sicherstellen. Als Frühwarnsystem ist eine aussagekräftige und zuverlässige Endkostenprognose zentral. Um eine solche Prognose zu gewährleisten, bildete die Prüfung der Datenqualität bei den Erstellern und beim Fachamt zu Beginn der NEAT einen Schwerpunkt der EFK-Prüfungen. Der Daten- und Informationsfluss von den verschiedenen Baustellen bis ins Änderungswesen des Management-Informationssystems musste nachvollziehbar und vollständig sichergestellt werden. Die Auftragsvergaben für die verschiedenen Baulose waren ein weiterer Schwerpunkt. Die EFK prüfte bei den Erstellern, ob die Bestimmungen des Beschaffungsrechts eingehalten und konsequent eine Wettbewerbslage geschaffen wurde. Verschiedene Empfehlungen betrafen die Transparenz und die Nachvollziehbarkeit in der Geschäftsabwicklung. Die Umsetzung dieser Empfehlungen erhöhte die Rechtssicherheit und die Risiken konnten entsprechend reduziert werden. Die EFK regte auch an, die Beauftragten zu verpflichten, die wirtschaftlichen Verbindungen zu den am Projekt Beteiligten offen zu legen. Im Weiteren hat die EFK Optimierungspotenzial bei der Festsetzung des Umfangs der Qualitätskontrollen und der Dokumentation der entsprechenden Prüfungen festgestellt. Schließlich drängte sie auf eine rechtzeitige Inangriffnahme der Werkabnahmen und der Inbetriebnahme. Weitere Prüfungen analysierten die Projektbearbeitung aus dem Blickwinkel der Kostenoptimierung.

Bei einem Projekt dieser Größenordnung, Komplexität und langen Bauzeit sind Kostensteigerungen kaum zu vermeiden. Wesentlich ist jedoch eine enge politische Begleitung, eine mitschreitende Finanzaufsicht und ein ausgebautes Controlling- und Reportingsystem. Eine Legitimierung durch Volksabstimmungen und eine gesicherte Finanzierung sind weitere Erfolgsfaktoren.

Von Interesse in diesem Zusammenhang ist ein Vergleich mit dem Berliner Flughafen. Das Magazin „Der Spiegel“ hat unlängst festgehalten, dass der Bundesrechnungshof das Fehlen eines von der Geschäftsführung unabhängigen Controlling rügte. Auch der Europäische Rechnungshof bemängelte vielfältige Fehler und Schwächen des Managements und des Kontrollsystems. Die Prüfer beobachteten signifikante Schwächen bei der Projektvorbereitung und wiesen besonders auf die Tatsache hin, dass bei der Auftragsvergabe die Ausführungsplanung noch nicht fertig war. Zudem sei bei der Direktvergabe der zahlreichen Zusatzaufträge systematisch gegen die Vergaberichtlinien der EU verstoßen worden. Man vermisse einen Gesamtkostenplan für die Fertigstel-

lung und Eröffnung des Flughafens inklusive einer Darstellung der derzeit bestehenden Finanzierungslücke. Auch ein Finanzierungsplan fehle. Wie hoch die Endkosten seien, bleibe das Geheimnis des Flughafenchefs, „wenn er es denn überhaupt selbst weiß“³. Im Gegensatz dazu sind auf der Website des Fachamtes (www.bav.admin.ch) seit 2001 sämtliche Standberichte mit detaillierten Endkosten sowie Ursachen von Mehrkosten, Finanzierung, erbrachten Leistungen, Termine, Risiken und Chancen veröffentlicht.

Heute kann festgestellt werden, dass das NEAT-Projekt auf gutem Wege ist.

Die parlamentarische Aufsichtskommission und die EFK begleiteten das Projekt aus kritischer Distanz und haben bei Anfangsschwierigkeiten und bei wichtigen Weichenstellungen mitgeholfen, dass das Projekt auf Kurs bleibt.

Die Antwort der EFK auf die Einführung von Accrual Accounting

Die EFK hat in den Testatberichten zur Staatsrechnung verschiedentlich auf Mängel und Lücken der Rechnungslegung hingewiesen. Diese Feststellungen waren mit ein Grund, weshalb die Rechnungslegung grundlegend reformiert und IPSAS eingeführt wurde.

Heute verfügt der Bund über ein ausgebautes Rechnungssystem mit Erfolgsrechnung, Finanzierungsrechnung und Bilanz sowie mit Kosten-Leistungsrechnungen auf Amtsebene. Die Erfolgsrechnung dient dem Parlament zur Steuerung des Bundeshaushaltes. Die Finanzierungsrechnung muss sicherstellen, dass die Schuldenbremse eingehalten wird.

Eine Finanzberichterstattung, welche sich an die Privatwirtschaft anlehnt, erleichtert die Aufgabe der Bundesparlamentarier. Das Schweizer Parlament funktioniert bekanntlich im Milizsystem und kennt keine Berufspolitiker. Die Mitglieder beider Kammern üben neben ihrem Abgeordnetenmandat noch einen Beruf als Industrieller, Anwalt, Landwirt oder Lehrer aus.

Auch die Prüfung der Staatsrechnung hat sich gewandelt. Heute orientiert sich die EFK an den Standards der Treuhandkammer, der Berufsorganisation für die Wirtschaftsprüfer. Die Einführung von IPSAS war nicht nur eine Herausforderung für die Verwaltung, sondern auch für die EFK. Darüber hinaus prüft sie die Einhaltung der Schuldenbremse. Zuhanden des Parlamentes bestätigt die EFK die Ordnungsmäßigkeit und die Existenz des IKS. Gestützt auf den Prüfbericht kann das Parlament die Staatsrechnung genehmigen. Bereits vier Monate nach Kalenderschluss präsentiert die EFK in den Finanzkommissionen den Bestätigungsbericht. In der Sommersession, im Juni, also fünf Monate nach Ende des Rechnungsjahres, können beide Parlamentskammern die Rechnung des Bundes genehmigen.

Ausblick

Parlament und Regierung müssen die Gewissheit haben, dass die EFK nach hohen Qualitätsstandards arbeitet und best of practice kein Fremdwort ist, sondern gelebte Wirklichkeit. Die Qualitätssicherung ist mehrstufig. Die Matrix gewährleistet bereits eine eingebaute Qualitätssicherung. Die EFK ist von der staatlichen Revisionsaufsichtsbehörde als Prüferin anerkannt. Sie ist Mitglied von Fachverbänden und mit Peers eng verknüpft. Parlamentarische Gremien beurteilen die Arbeit der EFK. Die Jahresrechnung wird durch eine externe und unabhängige Stelle geprüft. Und schließlich stellt sich die EFK wie von INTOSAI empfohlen regelmäßig sog. Peer Reviews.

Mit neuen Modellen der Verwaltungsführung und Subventionierungsmodellen, der neuen Rechnungslegung und der systematischen Einführung eines IKS sowie der zunehmenden Informatisierung muss die EFK ihre Prüfstrategie entsprechend den veränderten Risiken anpassen. An der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung ist die EFK nicht der Motor der Veränderung. Mit umsetzungsorientierten Empfehlungen kann sie die Verwaltung im Veränderungsprozess jedoch wirkungsvoll unterstützen. Nicht einer weiteren Bürokratisierung ist Vorschub zu leisten, sondern eine bürgernahe, dienstleistungsorientierte und effiziente Verwaltung muss das Ziel ihrer Bestrebungen sein.

Die Finanzkontrolle muss sich ständig wandeln und den neuen Entwicklungen in Gesellschaft und Verwaltung anpassen. Nur gut ausgebildete Mitarbeitende und ein gutes Frühwarnsystem sichern eine effiziente Behörde und sind Garant für eine kontinuierliche Weiterentwicklung. Der Herausforderungen sind viele. Knappe Haushaltsmittel, neue Modelle der Verwaltungsführung und der Subventionierung, neue Rechnungslegung, komplexe Beschaffungen, anspruchsvolle Infrastrukturprojekte, die Informatisierung aller Aufgabenbereiche sind einige wenige Stichworte.

³ Der Spiegel 25/2014 vom 16. Juni 2014, Im Brandenburger Sand vergraben, S. 44 f.

Panel 3: Fortentwicklung des Rechnungswesens

Zusammenfassung

Im Panel 3, das von Prof. Dr. Isabelle Jänchen, Professorin für Öffentliche Finanzen und Volkswirtschaftslehre an der Fachhochschule der Sächsischen Verwaltung Meißen, moderiert wurde, beschäftigten sich die Teilnehmer mit aktuellen Themen des öffentlichen Rechnungswesens.

Zu Beginn stellte Prof. Dr. Berit Adam, Professorin für Öffentliches Management an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin, die Erkenntnisse ihres Gutachtens vor, das sie in Zusammenarbeit mit kommunalen Spitzenverbänden und der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement erstellt hat. In diesem Gutachten analysiert sie die Unterschiede zwischen ausgewählten IPSAS/EPAS und dem länderspezifischen kommunalen Haushaltsrecht und schätzt den daraus resultierenden Umstellungsaufwand für Kommunen auf internationale Rechnungslegungsstandards ein.

Ihr folgte eine Darstellung der Erfahrungen und Probleme bei der Einführung der Doppik durch die Kommunen am Beispiel des Erzgebirgskreises durch dessen 2. Beigeordneten Andreas Stark.

Im dritten Teil referierte Dr. Walter Wallmann, Präsident des Hessischen Rechnungshofes, zu dem im Bundesland Hessen gewählten Weg, mit der Einführung der Doppik bei den Kommunen auch deren Einführung auf Landesebene zu vollziehen.

Prof. Dr. Berit Adam verdeutlichte in Zusammenfassung der Ergebnisse ihres Gutachtens, dass sie eine Konkretisierung des Rechnungswesens als erforderlich erachte, da IPSAS/EPAS und das kommunale Haushaltsrecht sich an wichtigen Stellen hinsichtlich der Zielrichtung unterscheiden. Positiv schätzte sie in Bezug auf inhaltliche Regelungen der IPSAS z. B. die Bewertung der Rückstellungen für Pensionsverpflichtungen, negativ die Bilanzierung empfangener Investitionszuschüsse nur bei bestehender Rückzahlungsverpflichtung ein.

Frau Prof. Dr. Adam benannte die Ziele der EPAS, entstanden auf Initiative der Europäischen Kommission für die Harmonisierung des Rechnungswesens im öffentlichen Sektor, die in der Verbesserung der Steuerung öffentlicher Einheiten, der Erhöhung der Transparenz, der Verbesserung der Rechenschaftspflicht sowie der Erhöhung der Vergleichbarkeit der Rechnungslegung im Sektor Staat bestünden. Ein Nutzen sei bei isolierter Betrachtung der bereits doppisch buchenden Kommunen in Deutschland nach ihrer Auffassung durch die weitere Anwendung der EPAS nicht erkennbar. Eine Alternative bestünde aus ihrer Sicht in der Schaffung einheitlicher Grundsätze ordnungsmäßiger öffentlicher Rechnungslegung und deren Ausgestaltung durch die jeweiligen Mitgliedsstaaten.

Andreas Stark, 2. Beigeordneter des Erzgebirgskreises, vermittelte in seinem Vortrag die Rahmenbedingungen und wesentlichen Ziele der Umstellung des kameralen Haushalts auf das auf der kaufmännischen doppelten Buchführung basierendem Rechnungswesen. An Beispielen verdeutlichte er den personalintensiven Arbeitsaufwand der Umstellung und die Notwendigkeit zeitnaher Schulung aller Mitarbeiter der Landkreisverwaltung, um diese auf die veränderten Arbeitsabläufe vorzubereiten. Fachliche Probleme ergaben sich z. B. aus der Notwendigkeit der Änderung und Neufassung der Inventur- und Bewertungsrichtlinie oder den zuvor unterschätzten Softwareproblemen. Zusammenfassend stellte er fest, dass „doppisches Denken“ in den Fachreferaten noch gar nicht oder nur in Ansätzen stattfände. Auch die Kreisräte, die frühzeitig in die Festlegung von Schlüsselprodukten mit einbezogen worden seien, hätten aus seiner Sicht die Möglichkeiten der Arbeit mit Kennzahlen der Schlüsselprodukte noch nicht erkannt bzw. würden diese teilweise nicht akzeptieren.

Kritisch merkte er an, dass die Umstellung auf die Doppik neben dem Erkenntnisgewinn durch das Ressourcenverbrauchskonzept derzeit noch viel Mehrarbeit bringe, dass Zeit für wichtige Controlling-Aufgaben und strategische Haushaltsplanung fehle. Weiter referierte er unter der Rubrik „Denkanstöße, Stolpersteine, Impulse“ sowohl zu den Themen Erwirtschaftung der Abschreibungen und Förderpolitik, als auch zu „unscharfen“ gesetzlichen Regelungen zur Kreisumlage sowie zu den Problemen der Periodenabgrenzung am Beispiel der pauschalen Asylfinanzierung.

Zum Thema „Pflicht zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses“ regte Herr Stark an, diese um drei Jahre zu verschieben. Als sinnvoll erachte er dabei auch eine Evaluation zur Doppik-Einführung sowie zu den Erfahrungen mit der Gesamtabchlussaufstellung anderer Bundesländer, um danach neu zu entscheiden, ob die Einführung sinnvoll sei.

Dr. Wallmann zeigte die Einführung und Entwicklung der Doppik bei den hessischen Kommunen und beim Land Hessen auf und verwies dabei auf die erste konsolidierte Eröffnungsbilanz des Landes Hessen im Jahr 2009. Nach der erforderlichen Anpassung der IT-Buchführungssysteme und Geschäftsprozesse sowie der Qualifikation des Personals seien nunmehr Steuerungsmöglichkeiten von Politik und Verwaltung transparent und möglich. Jedoch hänge der Nutzen stets davon ab, ob die Entscheidungsträger die generierten Informationen für Steuerungszwecke heranzögen.

Nach erfolgreicher Umsetzung der doppelten Buchführung im Land Hessen seien nunmehr die rechtlichen Grundlagen in der Landeshaushaltsordnung anzupassen. Aus Sicht des Hessischen Rechnungshofs solle dabei bspw. die bestehende Zweigleisigkeit der kameralen Haushaltsrechnung und des doppischen Gesamtabchlusses beseitigt und die Vermögens- und Ertragslage des Landes stärker im Haushaltsplanaufstellungsprozess berücksichtigt werden.

Während auf Landesebene die praktische Umsetzung der Doppik weitestgehend abgeschlossen sei, befänden sich die hessischen Kommunen mehrheitlich noch im Umstellungsprozess, obwohl dieser 2009 abgeschlossen sein sollte. Zum Abbau dieser Rückstände seien zwischenzeitlich ein Förderprogramm zur Aufstellung von Eröffnungsbilanzen und nachfolgender Jahresabschlüsse für Kommunen unter 7.500 Einwohnern aufgelegt sowie vereinfachte Bilanzierungs- und Bewertungsverfahren zugelassen worden.

Sowohl auf staatlicher als auch auf kommunaler Ebene sei die Änderung des Rechnungslegungsstils mit einem erheblichen personellen und finanziellen Mehraufwand verbunden gewesen. Angesichts der seit Jahren geführten Diskussion über die Vorteilhaftigkeit der Doppik betonte Dr. Wallmann, dass ohne Doppik eine ergebnisorientierte, nachhaltige Steuerung der öffentlichen Haushalte nicht möglich und der eingeschlagene Weg der Doppik daher konsequent weiterzugehen sei.

Abschließend wies er darauf hin, dass neben der politischen Diskussion über die Einführung der Doppik in Deutschland auf europäischer Ebene Überlegungen für einheitliche Rechnungsführungsgrundsätze auf allen Verwaltungsebenen weit vorangeschritten seien und der Rechnungshof Hessen die praktische Umsetzung der EPSAS konstruktiv kritisch begleiten werde.

Prof. Jänchen stellte in ihrer Zusammenfassung einen Konsens dahingehend fest, dass das ressourcenverbrauchsorientierte Haushalts- und Rechnungswesen sinnvoll ist und beibehalten werden muss. Es müsse aber fortentwickelt werden. Unterschiedliche Auffassungen bestünden insoweit, ob es dafür zwingend eines Gesamtabchlusses bedürfe.

Unstreitig seien aber klare Zielbestimmungen zur Reformierung des Haushaltssystems erforderlich. So müsse z. B. die Erwirtschaftung der Abschreibungen durch den Bilanzierenden erfolgen, eine weitere diesbezügliche Aussetzung werde abgelehnt. Die Definition relevanter Kennzahlen für die Planung und Steuerung sowie die Erreichung der sowohl interkommunalen als auch EU-internen Vergleichbarkeit sollten angestrebt werden.

Dabei bezog Prof. Jänchen auch die in der Diskussion vorgetragene Meinungen, Hinweise und Einwendungen der Teilnehmer mit ein, so z. B. zum Umstellungsaufwand in den Kommunen bei der Einführung europäischer Standards.

EPSAS als Chance für eine Harmonisierung der öffentlichen Rechnungslegung

Prof. Dr. Berit Adam, Lehrstuhl für Öffentliches Management an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin

Aus Anlass der Schuldenkrise verabschiedete der Europäische Rat am 8. und 16. November 2011 ein sog. „Sechser-Paket“ in Form von fünf Verordnungen und einer Richtlinie. Letztgenannte Richtlinie befasst sich mit den Anforderungen an den haushaltspolitischen Rahmen der EU-Mitgliedsstaaten.¹ Ziel ist die Vermeidung öffentlicher Defizite sowie die einheitliche Einhaltung der Haushaltsdisziplin in allen EU-Mitgliedsstaaten. Um beurteilen zu können, ob das zuletzt genannte Ziel von allen EU-Mitgliedsstaaten konsequent verfolgt wird, beinhaltet Art. 16 Abs. 3 der Richtlinie den Auftrag an die Europäische Kommission, bis zum 31. Dezember 2012 zu untersuchen, ob die „International Public Sector Accounting Standards (IPSAS)“ für die Anwendung in den Mitgliedsstaaten geeignet sind, da nur durch ein vollständiges und zuverlässiges System des öffentlichen Rechnungswesens (in Form der Buchführung und Finanzberichterstattung), das eine Voraussetzung für die Erstellung qualitativ hochwertiger Statistiken darstellt, die Vergleichbarkeit zwischen den Mitgliedsstaaten gewährleistet werden kann.

In ihrem Bericht vom 06.03.2013 kam die Europäische Kommission, die mit der Durchführung der Untersuchung das Europäische Amt für Statistik (EUROSTAT) betraut hatte, zu dem Ergebnis, dass die IPSAS nicht ohne Anpassungen in den EU-Mitgliedsstaaten anwendbar sind, sich jedoch als Referenzrahmen für die Erarbeitung europäischer Rechnungslegungsstandards für den öffentlichen Sektor (EPSAS) durchaus eignen. Hierzu wurde u. a. eine informelle Arbeitsgruppe gegründet, die mit hochrangigen Vertretern der Mitgliedsstaaten besetzt ist, und es wurde eine erste öffentliche Konsultation zu dieser Frage durchgeführt. Das Projekt EPSAS befindet sich momentan noch im Vorbereitungsstadium. EUROSTAT hat zur Frage der Organisation des Prozesses Anfang 2014 eine zweite öffentliche Konsultation durchgeführt, in der es u. a. um die zuständigen Gremien, ihre Aufgaben sowie ihre Besetzung ging. Der weitere Zeitplan sieht vor, dass die Europäische Kommission im ersten Quartal 2015 eine Kommissionsmitteilung veröffentlicht, in der die Grundsätze europäischer öffentlicher Rechnungslegung beschrieben sind. Gegen Ende des Jahres 2015 soll, basierend auf den Inhalten der Kommissionsmitteilung, vom Europäischen Rat eine Verordnung erlassen werden, die sodann den Startpunkt für den Erlass von EPSAS bilden würde.

Im Jahr 2014 haben die kommunalen Spitzenverbände, die KGSt und die Bertelsmann Stiftung ein Gutachten in Auftrag gegeben, welches von April bis Juli 2014 erstellt wurde. Finanziert wurde dies von der Bertelsmann Stiftung. Inhaltlich sollten diejenigen IPSAS, welche wesentliche Auswirkungen auf die Kommunen haben, identifiziert werden, und die IPSAS sollten kontextuell eingeordnet werden. Des Weiteren erfolgte eine themenspezifische Analyse von acht IPSAS. Zu den entsprechenden IPSAS wurden jeweils die wesentlichen Aussagen zusammengefasst und den entsprechenden kommunalhaushaltsrechtlichen Regelungen der GO und GemHVO gegenübergestellt. Darüber hinaus erfolgte zu jedem behandelten IPSAS eine Detailanalyse der Abweichungen von nordrhein-westfälischem und niedersächsischem Haushaltsrecht sowie eine Zusammenfassung der wesentlichen Unterschiede. Daran schloss sich eine Erhebung des Umstellungsaufwands bei der Stadt Münster und dem Landkreis Osnabrück an. Abschließend wurden die Ergebnisse zusammengefasst und bewertet. Das Gutachten umfasst ca. 115 Seiten und ist kostenfrei abrufbar unter www.doppikvergleich.de. Folgende IPSAS wurden im Rahmen des Gutachtens analysiert:

- IPSAS 1: Darstellung des Jahresabschlusses,
- IPSAS 2: Finanzrechnung,
- IPSAS 3: Änderung von Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden,
- IPSAS 18: Segmentberichterstattung,
- IPSAS 19: Sonstige Rückstellungen,
- IPSAS 23: Erträge aus einseitigen Leistungsbeziehungen,
- IPSAS 25: Pensions- und Beihilferückstellungen,
- IPSAS 28-30 in Bezug auf die Regelungen zu Verbindlichkeiten,
- Rahmenkonzept.

¹ Vgl. Rat der EU: Richtlinie 2011/85/EU, ABl. L 306/41 vom 23.11.2011

Die exemplarische Erhebung des Umstellungsaufwands (bezogen auf sämtliche IPSAS) in den o. g. Gebietskörperschaften ergab folgende Aufwandsschätzung bei einer Umstellung von kommunalem Haushaltsrecht auf IPSAS:

Abbildung 1: Exemplarische Aufwandsschätzung für die Umstellung

	Stadt Münster	Landkreis Osnabrück
Personalaufwand	600-1.200 Personentage	550-650 Personentage
Sachaufwand	250.000 €	370.000 €

Die in der obigen Tabelle genannten Bandbreiten beim Personalaufwand ergeben sich aus den Wahlrechten der IPSAS. Sollten die Wahlrechte auf eine ungünstige Alternative eingeschränkt werden, ist mit einem höheren Personalaufwand zu rechnen als bei einer Alternative, die ggf. ohnehin schon von der Gebietskörperschaft praktiziert wird. Maßgeblich für den Personalaufwand bei einer Umstellung sind in beiden Gebietskörperschaften (in unterschiedlichem Umfang) folgende Themen:

- optionale oder verpflichtende Anwendung des Komponentenansatzes gemäß IPSAS 17 sowie umfängliche oder teilweise Neubewertung des Sachanlagevermögens (IPSAS 16 und 17),
- Auflösung von Sonderposten aus Zuwendungen und Beiträgen (IPSAS 23),
- Auflösung von Instandhaltungsrückstellungen (IPSAS 19),
- Neubewertung von Pensionsrückstellungen (IPSAS 25),
- Umsetzung der Anforderungen an die Segmentberichterstattung (IPSAS 18).

In Bezug auf die Analyse zu den Themen Änderung von Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden, Rückstellungen sowie Erfassung und Bewertung von Erträgen aus einseitigen Leistungsbeziehungen wurden im Rahmen des Gutachtens nachfolgend erläuterte Ergebnisse festgestellt.

IPSAS 3: Änderung von Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden, Korrektur von Fehlern und Änderung von Schätzgrundlagen

Die Änderung von Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden ist grundsätzlich retrospektiv durchzuführen, Gleiches gilt für die Korrektur wesentlicher Fehler aus Vorjahren. Dies bedeutet, dass in diesen Fällen Vorjahreszahlen bis zur frühestmöglichen Periode entsprechend anzupassen sind. Das Verfahren bei einer Änderung von Schätzgrundlagen steht im Einklang mit den derzeitigen haushaltsrechtlichen Regelungen. Aus diesem Grund wird hier ein erheblicher Anpassungsbedarf aus Sicht der deutschen Kommunen gesehen, wenn dieser Standard in einen EPSAS überführt werden sollte. EUROSTAT hat in seinem Bericht aus dem Jahre 2013 diesen Standard als IPSAS eingeordnet, der unverändert übernommen oder nur geringfügig angepasst werden muss. Diese Einschätzung kann aus Sicht der deutschen Kommunen nach Ansicht der Verfasserin nicht bestätigt werden.

IPSAS 19: Sonstige Rückstellungen

Zulässig ist nur die Bildung von Verbindlichkeitsrückstellungen, da die Verpflichtung Dritten gegenüber bestehen muss, die Bildung von Aufwandsrückstellungen (z. B. für unterlassene Instandhaltung) ist nicht zulässig. Grundsätzlich ist dies positiv zu beurteilen. Zudem werden Rückstellungen nach IPSAS tendenziell später passiviert und tendenziell niedriger bewertet als nach Kommunalhaushaltsrecht. Die Bewertung erfolgt grundsätzlich zum Barwert, da eine Abzinsungspflicht unabhängig davon, ob die zugrunde liegende Verpflichtung einen Zinsanteil enthält besteht. Eine Bildung von Ansammlungsrückstellungen (z. B. für Deponien) ist nicht zulässig, eine ggf. bestehende Nachsorgeverpflichtung ist stattdessen in die Herstellungskosten des Vermögenswerts einzurechnen. Zudem bestehen umfangreichere Angabepflichten zu Rückstellungen und die Erstellung eines Rückstellungsspiegels ist obligatorisch. Im Ergebnis würde die Überführung dieses Standards zwar zu Anpassungen für deutsche Kommunen führen, die aber als sachgerechter zu beurteilen sind als die momentanen haushaltsrechtlichen Regelungen. EUROSTAT hat in seinem Bericht aus dem Jahre 2013 diesen Standard als IPSAS eingeordnet, der unverändert übernommen oder nur geringfügig angepasst werden muss. Diese Einschätzung kann aus Sicht der deutschen Kommunen nach Ansicht der Verfasserin bestätigt werden.

IPSAS 23: Erfassung und Bewertung von Erträgen aus einseitigen Leistungsbeziehungen

Der Erfassungszeitpunkt für Steuererträge liegt grundsätzlich in der Periode, in der das steuerbare Ereignis stattfindet, außer in den Fällen, in denen die Steuergrundlage volatil ist und eine zuverlässige Ertragsmessung

daher nicht möglich ist. Dies bietet dem Bilanzierenden nach Ansicht der Verfasserin einen großen Ermessensspielraum. So werden bspw. im Gesamtabschluss des öffentlichen Sektors in Großbritannien die Erträge aus Einkommensteuer anhand statistischer Modelle berechnet und in dem Jahr als Erträge erfasst, in dem das Einkommen verdient wurde. Damit liegen den Erträgen keine tatsächlichen Zahlungen, sondern Schätzungen zugrunde. Grundsätzlich ist mit Blick auf deutsche Kommunen davon auszugehen, dass die Erfassung der Gewerbesteuererträge derzeit IPSAS-konform erfolgt, bei den Gemeindeanteilen aus den Gemeinschaftssteuern erscheint dies jedoch fraglich. Die Bilanzierung empfangener Investitionszuschüsse, wie sie derzeit nach Kommunalhaushaltsrecht erfolgt, ist nicht IPSAS-konform, da in deutschen Abschlüssen hierfür grundsätzlich Sonderposten gebildet werden. Die Bildung von Passivposten ist nach IPSAS in diesen Fällen nur zulässig, wenn und solange eine Rückzahlungsverpflichtung besteht. Der Passivposten ist aufzulösen, wenn die Bedingung erfüllt ist, während nach Kommunalhaushaltsrecht die Sonderposten über die Nutzungsdauer des mit den Zuschüssen erworbenen oder hergestellten Vermögensgegenstandes erfolgt. Aus o. g. Gründen wird hier ein erheblicher Anpassungsbedarf aus Sicht der deutschen Kommunen gesehen, wenn dieser Standard in einen EPSAS überführt werden sollte. EUROSTAT hat in seinem Bericht aus dem Jahre 2013 diesen Standard als IPSAS eingeordnet, der bei dem Anpassungsbedarf besteht oder der selektiv angewendet werden sollte. Diese Einschätzung kann aus Sicht der deutschen Kommunen nach Ansicht der Verfasserin nicht bestätigt werden, da hier erheblicher Anpassungsbedarf besteht.

IPSAS 25: Pensions- und Beihilferückstellungen

Pensionsrückstellungen sind zwingend nach der Methode der laufenden Einmalprämien zu bewerten, d. h. es wird zu jedem Stichtag nur der Teil an Pensionsverpflichtungen bewertet, der bereits erdient ist. Das in Deutschland anzuwendende Teilwertverfahren steht hierzu im Widerspruch und ist in erster Linie steuerlich motiviert. Zudem sind nach IPSAS Gehaltstrends und künftige Leistungssteigerungen bereits einzubeziehen, was zu einer verursachungsgerechteren Verteilung durch eine Orientierung am tatsächlichen Verlauf der Verpflichtung führt. Der anzuwendende Abzinsungssatz ist nicht festgelegt, sondern soll sich an der Markttrendite für Regierungsanleihen gleicher Währung und Laufzeit orientieren, was dem Bilanzierenden wiederum einen großen Ermessensspielraum eröffnet. Zudem bestehen umfangreiche Angabepflichten im Anhang. Aus o. g. Gründen entstände für deutsche Kommunen erheblicher Anpassungsbedarf, wenn dieser Standard in einen EPSAS überführt werden sollte. EUROSTAT hat in seinem Bericht aus dem Jahre 2013 diesen Standard als IPSAS eingeordnet, der bei dem Anpassungsbedarf besteht oder der selektiv angewendet werden sollte. Diese Einschätzung kann aus Sicht der deutschen Kommunen nach Ansicht der Verfasserin bestätigt werden. Die Änderungen für deutsche Kommunen werden unter bestimmten Voraussetzungen insgesamt als sachgerechter beurteilt; eine Voraussetzung für diese Einschätzung besteht darin, dass bspw. der anzuwendende Abzinsungssatz für alle bilanzierenden Einheiten einheitlich festgelegt wird.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass es vor einer Erarbeitung von konkreten EPSAS auf Basis der IPSAS aus Sicht der Verfasserin zwingend notwendig ist, dass sich die Beteiligten über eine normative Konkretisierung der Zwecke des Rechnungswesens einigen. Gemäß dem Rahmenkonzept der IPSAS richten sich deren Regelungen vorwiegend an der Entscheidungsnützlichkeit der Informationen für die Adressaten eines Jahresabschlusses aus. Eine Begründung von Regelungen mit ihrer Entscheidungsnützlichkeit kann jedoch dazu führen, dass mehrere Verfahrensweisen, die sich gegenteilig gegenüberstehen, jeweils mit ihrer Entscheidungsnützlichkeit begründet werden können, wie z. B. von *Ballwieser* anhand der Änderung der Bilanzierungsregelungen für Leasinggeschäfte gemäß IFRS belegt wird.

Folgende inhaltliche Regelungen der IPSAS wurden im Rahmen des Gutachtens als positiv beurteilt:

- Bilanzgliederung (Voraussetzung: verbindliche Mindestgliederung),
- Segmentberichterstattung auch im Gesamtabschluss,
- Rückstellungen nur für Außenverpflichtungen möglich,
- Bewertung von Pensionsrückstellungen (unter bestimmten Bedingungen).

Als negativ wurden folgende Aspekte eingestuft:

- Umfang des Anhangs und Verteilung der Angabepflichten im Anhang über alle Standards,
- Regelungen zur Erfassung und Bewertung außerplanmäßiger Wertminderungen,
- Bilanzierung empfangener Investitionszuschüsse und Beiträge,
- Erfassung von Steuererträgen.

Die Europäische Kommission verfolgt nach eigener Aussage vier Ziele mit der EPSAS-Initiative:

1. Verbesserung der Steuerung öffentlicher Einheiten

Isoliert aus kommunaler Sicht beurteilt ist ein solcher Nutzen für die Mehrzahl der schon doppisch rechnenden Kommunen nicht erkennbar. Zudem erfolgt eine Steuerung wohl in erster Linie über den Haushalt und nicht über die Dokumente der Rechnungslegung. Die deutsche Reform auf kommunaler Ebene ging somit weit über die EPSAS-Initiative hinaus, da die Mehrzahl der deutschen Kommunen nicht nur einen doppischen Jahresabschluss erstellt, sondern auch einen doppischen Haushaltsplan aufstellt. Zudem sind im Haushalt und im Jahresabschluss Ziele und Kennzahlen verpflichtend auszuweisen, während die Leistungsberichterstattung gemäß IPSAS lediglich eine Empfehlung darstellt.

2. Erhöhung der Transparenz

3. Verbesserung der Rechenschaftspflicht

Auch im Hinblick auf diese beiden Ziele lassen sich für deutsche, doppisch rechnende Kommunen keine Vorteile gegenüber dem derzeitigen Stand erkennen; diesselben Informationen werden lediglich in anderer Form präsentiert. Im Rahmen des Gutachtens wurden zwar einzelnen Vorteile, aber auch Nachteile einer Rechnungslegung nach IPSAS im Vergleich zu den derzeitigen deutschen, kommunalrechtlichen Regelungen identifiziert.

4. Erhöhung der Vergleichbarkeit der Rechnungslegung im Sektor Staat

Sofern durch die Einführung von EPSAS eine erhöhte Vergleichbarkeit erreicht wird, wäre ein Nutzen aus gesamtdeutscher sowie europäischer Sicht erkennbar, für die einzelne Kommune ergibt sich jedoch nicht zwingend ein Nutzen. Es bestünde jedoch die Chance, die Zersplitterung des deutschen Haushaltsrechts durch diese Initiative zu überwinden. Voraussetzung dafür, dass sich die Vergleichbarkeit von Rechnungslegungsdaten erhöht, ist jedoch, dass explizite und implizite Wahlrechte bzw. Ermessensspielräume auf ein Minimum eingeschränkt werden. Empirische Untersuchungen im Unternehmensbereich haben bei einer Umstellung auf IFRSs ergeben, dass trotz leichter Konvergenz der Bilanzierungsmethoden im europäischen Raum tradierte nationale Praktiken weiter fortbestehen, da vorhandene Wahlrechte und Ermessensspielräume dementsprechend ausgeübt werden. Auch eine Abnahme bilanzpolitischer Verhaltens konnte für den Unternehmensbereich nicht eindeutig dokumentiert werden.

Eine Alternative bestünde darin, auf europäischer Ebene einheitliche Grundsätze ordnungsmäßiger öffentlicher Rechnungslegung (Rechnungslegungsgrundsätze sowie formale Vorgaben) zu definieren, deren Ausgestaltung doch den jeweiligen Mitgliedsstaaten zu überlassen. Sofern nicht die Bereitschaft in allen Mitgliedsstaaten besteht, zugunsten der Einschränkung von Wahlrechten und Ermessensspielräumen im Einzelfall einen erhöhten Umstellungsaufwand auf EPSASs in Kauf zu nehmen, würde die gemeinsame Festlegung einheitlicher europäischer Grundsätze (Zwecke/Definition der Rechengrößen/Grundstruktur der Bestandteile des Jahresabschlusses/Grundsätze ordnungsmäßiger öffentlicher Buchführung) eine Alternative mit einem günstigeren Kosten-Nutzen-Verhältnis darstellen als die derzeit geplante EPSAS-Initiative, wenn auch mit demselben, suboptimalen Ergebnis einer nicht erhöhten Vergleichbarkeit.

Umsetzung der Doppik in den Kommunen

Andreas Stark, 2. Beigeordneter, Landratsamt Erzgebirge

I. Einleitung

Sehr geehrte Damen und Herren,

es gibt in Sachsen derzeit eine Diskussion, inwieweit die mit der Einführung der Doppik verbundene Übergangsregelung, wonach die Nichterwirtschaftung der Abschreibungen bei der Genehmigung der Haushalte durch die Rechtsaufsicht keine Rolle spielt, dauerhaft verlängert werden sollte. Dazu soll ein kundiger Kämmerer kürzlich gesagt haben: **„Wenn wir nunmehr die Abschreibungen auch nach der Übergangsregelung nicht erwirtschaften müssen, dann war die Einführung der Doppik nicht mehr als eine wahnsinnig teure Inventur.“**

Auch wenn es manchem kommunalen Verantwortungsträger vielleicht nicht gefällt: Dieser Aussage kann ich nur beitreten. Entweder machen wir Doppik, oder wir lassen es bleiben. Nachdem der Gesetzgeber es so entschieden hat, sollten wir das neue Rechnungswesen nach meiner Überzeugung auch voll verinnerlichen und „leben“. Ungeachtet dessen soll dieser kleine Impulsvortrag einige erhebliche mit dem Umstellungsprozess von Kameralistik auf Doppik verbundene Probleme – sowohl bezüglich der gesetzlichen Grundlagen, als auch hinsichtlich der praktischen Umsetzung – beleuchten.

Damit sind wir fast schon mittendrin in diesem kleinen Vortrag: Neben der Darstellung von Erfahrungen aus dem Erzgebirgskreis will ich einige offene und ehrliche, womöglich sogar provozierende Aussagen treffen. Wenn dies zum Widerspruch herausfordert, so sei der Diskurs gern geführt.

Zu den notwendigen Vorbemerkungen gehört noch, dass die folgenden Ausführungen aus dem Blickwinkel eines sächsischen Landkreises erfolgen und sich das Ganze aus Sicht einer Stadt oder einer kleinen Gemeinde natürlich durchaus anders darstellen kann. Damit Sie ein grobes Gefühl für die Situation unseres Erzgebirgskreises mit seinen ca. 350.000 Einwohnern bekommen: Er hat per 1. Januar 2013 voraussichtlich eine Bilanzsumme von 391 Mio. € zu Buche stehen. Die abschließende Feststellung der Eröffnungsbilanz steht zwar noch aus, damit ist aber noch in diesem Jahr zu rechnen. Der Haushaltsplan 2014 wies Erträge von 418,7 Mio. € und Aufwendungen von 415,9 Mio. € aus.

Die durch das vom Sächsischen Landtag Ende 2007 beschlossene *„Gesetz über das neue Haushalts- und Rechnungswesen im Freistaat Sachsen“* gesetzten Rahmenbedingungen zur Doppik-Einführung sind den meisten sicher bestens bekannt, sodass ich an dieser Stelle den PPP-Chart lediglich kurz zeigen und nicht noch einmal näher darauf eingehen möchte. Gleiches trifft auf die wesentlichen Ziele, die seitens der Fachleute und der Politik mit der Doppik-Einführung verbunden wurden, zu.

II. (Vorläufiges) Fazit der Doppik-Einführung aus der Perspektive des Erzgebirgskreises in „Blitzlichtform“ und Schlagworten

Wenn ich ein (vorläufiges) Fazit der Doppik-Einführung aus der Perspektive des Erzgebirgskreises in „Blitzlichtform“ und Schlagworten ziehe, so sind folgende Schwerpunkte zu nennen:

1. Doppik-Einführung und Eröffnungsbilanzerstellung müssen in jedem Fall als Sonderprojekte ausgestaltet und mit eigenen Ressourcen ausgestattet werden, auch wenn die direkte Anbindung an die laufende Verwaltung und die Nutzung der „Alltagsressourcen“ ebenfalls unerlässlich sind. Die Ausgestaltung als Sonderprojekt ist vor dem Hintergrund von Termineinhaltung und Qualitätssicherung zwingend erforderlich und hat sich im Erzgebirgskreis vor allem insoweit bewährt, als wir gemeinsam mit drei anderen Landkreisen in Anknüpfung an die vorhandene HKR-Software des gleichen Anbieters eine von diesem „eingekaufte“ Projektplattform mit zentralem Projektsteuerer nutzten.
2. Generell zeigte sich nach unseren Erfahrungen, dass die IT- und Softwareprobleme deutlich größer waren, als ursprünglich ohnehin schon angenommen. Bis heute sind in diesem Bereich nicht alle Mängel beseitigt. Der Schnittstellenproblematik muss besonderes Augenmerk gewidmet werden.

3. Sämtliche Schulungen müssen immer zeitnah zur praktischen Umsetzung erfolgen (eine Binsenweisheit, gegen die aber immer wieder verstoßen wird). Wir haben diesbezüglich als Erzgebirgskreis eine sehr stringente Linie verfolgt und gute Erfahrungen damit gemacht. Dies half auch die Kosten zu begrenzen. Besonders positiv verlief eine für Kreisräte konzipierte Schulung in Verbindung mit der Diskussion zur Festlegung der Schlüsselprodukte. Die Verknüpfung des Schulungsgedankens mit der praktischen Erarbeitung des Katalogs der Schlüsselprodukte erwies sich als gute Kombination.
4. Projekte von der Art wie die Doppik-Einführung erfordern den Mut zu Kurskorrekturen und Anpassungen an veränderte Situationen. Im Erzgebirgskreis mussten wir zum Beispiel zwischenzeitlich erkennen, dass eine Neufassung der Inventur- und Bewertungsrichtlinie erforderlich ist.
5. Viele Stadt- und Gemeinderäte – bei uns die Kreisräte – haben die Doppik noch nicht wirklich verinnerlicht und sind mit der neuen Systematik unzufrieden. Selbst eine große Mehrheit der „Bürgermeisterfraktion“ steht nicht dahinter. Dies dürfte die Arbeit in den nächsten Jahren noch deutlich belasten.
6. „Doppisches Denken“ ist in der Mitarbeiterschaft unserer Kreisverwaltung noch nicht vollständig implementiert; es zeigt sich ein differenziertes Bild:
 - In der Kämmerei ist ein „vollständig doppisches Denken“ zu erkennen.
 - In der Kreiskasse und bei den Haushaltssachbearbeitern der Fachreferate gibt es ein „durchschnittliches doppisches Denken“ (nur so viel wie unbedingt nötig).
 - In den Fachreferaten (Fachämtern) ist das „doppische Denken“ nur vereinzelt oder in Ansätzen verinnerlicht; teilweise – trotz der Schulungen – noch gar nicht anzutreffen.
7. Positiv zu vermerken ist, dass sich der Begriff der „Investition“ deutlich gewandelt und den Realitäten angepasst hat.
8. Die Arbeit mit den Kennzahlen der Schlüsselprodukte (Neue Steuerung) steckt noch „in den Kinderschuhen“ und wird von der Kommunalpolitik teilweise auch nicht akzeptiert. Nehmen wir Beispiele aus ÖPNV oder Schülerbeförderung: Wenn die *Kosten je Buskilometer* im ÖPNV oder die *jährlichen Kosten je Schüler* im Bereich der Schülerbeförderung deutlich schneller steigen als die allgemeine Inflationsrate (aktuell zum Teil explosionsartig) oder die dafür bereitstehenden Erträge, so besteht trotzdem keine Bereitschaft zur Preiserhöhung oder zu kostensenkenden Standardverringerungen. Dennoch liegen in dieser Form der Steuerung natürlich erhebliche Chancen. Bis dahin ist es aber noch ein weiter Weg. Und teilweise wären zusätzliche Personalressourcen für das entsprechende Controlling erforderlich, was aber illusorisch ist.
9. Bei den Prüfern sind je nach Mentalität zwei Herangehensweisen festzustellen: Die eine sucht nach Fehlern im kleinsten Detail und hat – verzeihen Sie, wenn ich das so offen sage – wohl „Angst“ vor eigenen Fehlern. Die andere konzentriert sich auf das Wesentliche und unterstützt den „Mut zur Lücke“ mit der Maßgabe, dass bestimmte Korrekturen auch später noch möglich sind. Wichtig ist es, die richtige MITTE zu finden.
10. Die Doppik bringt neben dem zusätzlich Erkenntnisgewinn (Ressourcenverbrauch, Vermögensentwicklung usw.) enorme Mehrarbeit, die personell nicht oder nur mit Mühe untersetzt werden kann. Dadurch können die operative und insbesondere die strategische Haushaltssteuerung „unter die Räder kommen“. In diesem Zusammenhang stellt sich in Verbindung mit dem Vorstehenden zu einer Prüfermentalität die Frage: „*Was ist eigentlich wichtiger, eine alte Bibel im Kreisarchiv richtig bewertet zu haben oder sich um die Kostenentwicklung von Sozialhilfe (aktuell insbesondere Eingliederungshilfe) oder Schülerbeförderung zu kümmern?*“

III. Denkanstöße, Stolpersteine, Impulse

Die zweite Hälfte meines Vortrages habe ich mit „*Denkanstöße, Stolpersteine, Impulse*“ überschrieben“.

Abschreibungen und Förderpolitik

Zunächst einige Überlegungen zur Erwirtschaftung von Abschreibungen in Verbindung mit der Förderpolitik. Als Beispiel sei hier der Bereich Kreisstraßen verwendet.

Wenn man in einem fiktiven, aber nicht ganz unrealistischen Beispiel davon ausgeht, dass 300 km Kreisstraßen auf der Aktivseite im Anlagevermögen mit 90 Mio. € zu Buche stehen (300 T€ je km) und auf der Passivseite dazu ein Sonderposten von 60 Mio. € gebildet ist (dies entspricht einer durchschnittlichen Förderquote für grundhaften Kreisstraßen-Ausbau in der Vergangenheit von ca. zwei Dritteln), so ergeben sich in Verbindung mit einer durchschnittlichen Nutzungsdauer von dreißig Jahren folgende Feststellungen:

- Das durchschnittliche jährliche Erfordernis im grundhaften Ausbau an Kreisstraßen liegt bei ca. 10 km.
- Die jährliche Nettoabschreibung (Abschreibungen ./ Auflösung Sonderposten) liegt bei lediglich 1 Mio. €.
- Andererseits kosten 1 km grundhafter Kreisstraßenausbau aktuell im Durchschnitt bereits mehr als 1 Mio. €.

➔ Das Ergebnis ist ganz klar ein massiver Investitionsstau. Denn bei einer Fortsetzung der Zwei-Drittel-Förderung könnten aus den erwirtschafteten Abschreibungen maximal 3 km grundhaften Ausbaus finanziert werden.

Für die Förderpolitik gilt es zu bedenken, dass eine Absenkung von Förderumfang und/oder Fördersatz den Investitionsstau noch erhöhen würde. Außerdem steigt dann bei gleichbleibendem Bauvolumen perspektivisch der Nettoabschreibungsbedarf.

Entspricht die gesetzliche Regelung zur Kreisumlage den Grundsätzen der Doppik?

Ein anderes Spezialproblem ist für die sächsischen Landkreise die im § 26 Abs. 1 Satz 1 Finanzausgleichsgesetz (FAG) gewählte Formulierung zur Kreisumlageerhebung: *„Die Landkreise erheben, soweit ihre sonstigen Erträge nicht ausreichen, um ihren Finanzbedarf zu decken, von den kreisangehörigen Gemeinde eine Kreisumlage.“* Das Problem besteht darin, dass dem eindeutigen doppischen Begriff **„Erträge“** der unscharfe Begriff des **„Finanzbedarfs“** (als Gegenstück zu den Erträgen müsste es logischerweise eigentlich **„Aufwendungen“** heißen) gegenüber gestellt wurde. Die Definitionen des Wortes **„Finanzbedarf“** sind durchaus unterschiedlich. Einerseits findet man bei WIKIPEDIA die Definition, wonach der Finanzbedarf dem Geldbedarf entspricht, der zu einem bestimmten Zeitpunkt nicht durch die kapitalfreisetzenden Einnahmen gedeckt wird. Eine andere Definition lautet wie folgt: *„Finanzbedarf setzt sich zusammen aus Investitionen im Anlagevermögen, Investitionen im Umlaufvermögen, Rückzahlung des Fremdkapitals, Rückzahlung von Eigenkapital sowie Gewinnausschüttung und Verlust. Sämtliche Positionen zusammen ergeben für das Budgetjahr den Finanzbedarf.“* Da kann sich in diesem Zusammenhang jeder seinen Teil denken...

Die „unscharfe“ gesetzliche Regelung zur Kreisumlage bietet natürlich auch Chancen, sofern die Beteiligten wechselseitige Interessen sauber austarieren. Wenn aber das Wort *Finanzbedarf* so interpretiert wird, dass die Abschreibungen nicht kreisumlagererelevant seien (da sie zum Haushaltsausgleich momentan ja nicht erwirtschaftet müssen), dann gibt es bei den Landkreisen früher oder später ein massives Liquiditätsproblem.

Periodenabgrenzung

In den letzten Monaten ist bereits häufig darauf hingewiesen worden, dass verschiedene Förderrichtlinien des Freistaates (insbesondere im investiven Bereich) den doppischen Gegebenheiten bei den Kommunen nicht angepasst sind. Ein ähnliches Problem stellt sich auch im Zusammenhang mit der in der durch die Doppik geforderten Periodenabgrenzung dar. Das beste Beispiel ist die Tatsache, dass die pauschale Finanzierung der Asylbewerberleistungen durch den Freistaat Sachsen anhand rückwirkender Indikatoren erfolgt und dies bei steigenden Asylbewerberzahlen nicht nur zu deutlichem Vorfinanzierungsbedarf bei den Landkreisen und kreisfreien Städten führt, sondern auch zusätzliche „doppische Verluste“ bewirkt, die sich zu den ohnehin auftretenden Verlusten aus der Nichtauskömmlichkeit der gewährten Pauschalzahlungen addieren.

Gesamtabschluss

Lassen Sie mich bitte noch kurz auf die gesetzliche Pflicht zur Aufstellung eines Gesamtabschluss für 2016 (die erstmalige Aufstellung erfolgt also im ersten Halbjahr 2017) eingehen. Vorbereitungsarbeiten hierfür wären ab sofort erforderlich, obwohl in vielen Städten, Gemeinden und Landkreisen noch nicht einmal die Eröffnungsbilanzen zum 01.01.2013 fertiggestellt, geschweige denn geprüft sind.

Angesichts der an vielen Stellen ohnehin auftretenden personellen Engpässe, erscheint die Mitarbeitermotivation zur Bewältigung dieses Themas aktuell fast unmöglich. Vor allem aber: Rechtfertigt der vermutete (bisher jedoch nirgends schlüssig belegte) Erkenntnisgewinn den erheblichen Zusatzaufwand für die Aufstellung eines Gesamtabschlusses? Welche Erkenntnisse ziehen Kommunalpolitiker und Verwaltung überhaupt aus einem Gesamtabschluss? Diese Fragen konnte mir noch niemand befriedigend beantworten. Selbst ausgewiesene Fachleute sehen lediglich einen gewissen Transparenzgewinn. Von einer Steuerungsfunktion des Gesamtabschlusses zu sprechen, wie es vereinzelt bei Wissenschaftlern oder Politikern zu hören ist, erscheint jedem Praktiker geradezu absurd.

Angesichts dieser Zweifel an der Sinnhaftigkeit der Aufstellung eines Gesamtabschlusses in Landkreisen, Städten und Gemeinden – für die kreisfreien Städte könnte es sich ggf. anders darstellen – werte ich es positiv, dass Sächsischer Städte- und Gemeindetag (SSG) und Sächsisches Staatsministerium des Inneren (SMI) am Thema dran sind und Erleichterungen diesbezüglich in Aussicht gestellt haben. Für den Fall einer Beibehaltung der Pflicht zur Aufstellung eines Gesamtabschlusses zu einem späteren Zeitpunkt sollte eine Evaluation in Bezug auf die Erfahrungen mit der Gesamtabschlussaufstellung in anderen Bundesländern erfolgen. Dann könnte man auf fundierter Grundlage neu entscheiden, ob die Einführung wirklich sinnvoll ist.

IV. Zum Schluss eine neue Mathematik für den Teilhaushalt Soziales und Gesundheit

Abschließend noch eine „neue Mathematik“ für den Teilhaushalt *Soziales und Gesundheit*. Wenn bei ordentlichen Erträgen von 41,7 Mio. € und ordentlichen Aufwendungen von 156,3 Mio. € in der Druckliste zum Haushaltsplan für diesen Teilhaushalt ein ordentliches Ergebnis von +14,5 Mio. € ausgewiesen wird, so könnte eigentlich das Herz eines jeden Kämmerers höher schlagen. Bei mir hat es allerdings eher einen Wutanfall ausgelöst, weil die uns damals zur Verfügung stehenden Software schlichtweg mit den großen Zahlen in einem Landkreishaushalt nicht zurechtkam und das Minuszeichen sowie die erste Ziffer des Ergebnisses (Saldo aus Erträgen und Aufwendungen) „verschluckte“.

Ein Mini-Beispiel für die täglichen Doppik-Probleme. Wir werden noch eine Weile an den Neuerungen zu kämpfen haben.

Praktische Umsetzung eines neuen Rechnungssystems auf Landesebene

Dr. Walter Wallmann, Präsident des Hessischen Rechnungshofes

Inhaltsübersicht:

	Seite
Einführung	113
1 Landesebene	113
1.1 Praktische Umsetzung der Doppik im Land Hessen	113
1.2 Rolle des Rechnungshofs bei der praktischen Umsetzung	116
1.3 Vereinheitlichung durch Standards staatlicher Doppik?	117
2 Kommunale Ebene	117
2.1 Praktische Einführung der Doppik in den hessischen Kommunen	117
2.2 Rolle der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften	119
2.3 Wirkung fehlender Jahresabschlüsse: mangelhafte Transparenz für Haushaltssteuerung	120
2.4 Lösungsansätze	121
3 Ausblick	122

Einführung

Mit der Modernisierung der Verwaltungssteuerung ging in Hessen sowohl auf staatlicher als auch auf kommunaler Ebene eine Reform des Haushalts- und Rechnungswesens einher. Ziel der praktischen Umsetzung dieses neuen Rechnungssystems (Doppik) ist es, ein zutreffendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der öffentlichen Körperschaften zu erreichen und den tatsächlichen Ressourcenverbrauch einer Periode zu ermitteln. Diese verbesserte, auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Verwaltungssteuerung kann zu generationengerechtem Handeln der Öffentlichen Hand beitragen.

Der vorliegende Beitrag beschreibt die Umsetzung der Doppik in Hessen sowohl auf staatlicher als auch auf kommunaler Ebene. Dabei werden vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Rahmenbedingungen die aktuellen Umsetzungsstände der staatlichen und der kommunalen Doppik dargestellt. Des Weiteren wird die Rolle des Rechnungshofs und der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften im Reformprozess und bei der praktischen Umsetzung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens aufgezeigt.

1 Landesebene

1.1 Praktische Umsetzung der Doppik im Land Hessen

Die praktische Umsetzung der doppelten Buchführung in der Hessischen Landesverwaltung¹ unterscheidet sich in mehreren Punkten von den Reformen in anderen Bundesländern² sowie in den Kommunen.

So war das Gelingen der (simultan zur Einführung eines Produkthaushalts begonnenen) Einführung der doppelten Buchführung in einer Verwaltung der Größe des Landes Hessen wesentlich mit der Entscheidung zum flächendeckenden Einsatz einer entsprechend leistungsfähigen Standardsoftware verknüpft. Dieses im politischen Raum insbesondere unter Kostenaspekten mitunter kritisch hinterfragte IT-System ermöglicht je nach Informationsbedürfnis die automatisierte Datenaggregation auf Ebene der einzelnen Buchungskreise (z. B. Jahresab-

* Dr. Walter Wallmann, Präsident des Hessischen Rechnungshofs, Darmstadt. Kontakt: pressestelle@rechnungshof.hessen.de; Internet: www.rechnungshof-hessen.de

¹ Vgl. hierzu Schäfer, Thomas (2013): Die „Bilanz“ von der Bilanz. Ein Werkstattbericht zur Bilanzarbeit in Hessen, in: Wallmann, Walter et al. (Hrsg.): Moderne Finanzkontrolle und öffentliche Rechnungslegung, Köln 2013, S. 433-456.

² Vgl. hierzu im Einzelnen Nowak, Karsten/Ranscht-Ostwald, Anja/Schmitz, Stefanie (2014): Öffentliches Rechnungswesen: Haushaltsplanung, Haushaltsrechnung und Haushaltssteuerung, in: Böcking et al. (Hrsg.): Beck'sches Handbuch der Rechnungslegung, München Loseblatt, B 990, Juli 2014, Rz. 12-16.

schlüsse nachgeordneter Behörden), eines Geschäftsbereichs einer obersten Landesbehörde (z. B. Teilkonzernabschlüsse der Ministerien) und auf Landesebene, was sich im praktischen Einsatz als vorteilhaft erwiesen hat. Des Weiteren ist das Reformmodell im Land Hessen bezüglich der Frage der anzuwendenden Buchführungs- und Bilanzierungsvorschriften durch seine vergleichsweise konsequente Orientierung am Handelsgesetzbuch (HGB) gekennzeichnet. Hervorzuheben ist insoweit, dass die politische Entscheidung für eine Orientierung an den Vorschriften des HGB nicht zuletzt aus pragmatischen Gesichtspunkten fiel. Denn die Vorschriften des HGB bieten den praktischen Vorteil, dass es sich um allgemein anerkannte und bewährte Vorschriften handelt, die den Anwendern vergleichsweise leicht zugänglich und am besten verständlich sind. Des Weiteren hat der Rechnungshof im Zuge der Doppikeinführung die Erkenntnis gewonnen, dass eine *sinngemäße* Anwendung der Vorschriften des HGB durchaus auch inhaltlich *sinnvoll* möglich ist und „Verstöße gegen die Forderung nach intergenerativer Gerechtigkeit sichtbar macht“³. Da die Vorschriften des HGB flexibel ausgestaltet sind, lassen sie sich auch an die Besonderheiten der öffentlichen Haushaltswirtschaft anpassen (z. B. Gliederungsvorschriften für Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung).⁴ Angesichts dieser Erfahrungen sah der Rechnungshof keinen Anlass, im Wege der „sinngemäßen Anwendung“ (§ 33a HGrG a.F., § 71a LHO) unnötigerweise von den Vorschriften des Handelsbilanzrechts abzuweichen, zumal dies der Schaffung eines (weiteren) regionalen „Sonderrechts“ Vor Schub geleistet hätte. Um die im Handelsrecht bestehenden Wahlrechte zu beschränken und eine einheitliche Buchführung in den Buchungskreisen sicherzustellen, hat das Ministerium der Finanzen ein Kontierungshandbuch erarbeitet. Es wurde ergänzt um zahlreiche weitere Arbeitshilfen zur Erleichterung insbesondere für die Jahresabschlussbuchungen (z. B. Rückstellungen) und der Angaben in Anhang und Lagebericht.

Ein weiteres Alleinstellungsmerkmal bei der praktischen Umsetzung der doppelten Buchführung im Land Hessen ist die intensive Begleitung des Umstellungsprozesses durch Rechnungshof und Wirtschaftsprüfer (§ 94 Abs. 2 LHO). Durch die Prüfung der Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse unter Hinzuziehung von Wirtschaftsprüfern konnten wichtige Praxiserfahrungen in die regelmäßigen Prüfungsfeststellungen einfließen und konkrete Hinweise zur Verbesserung der Qualität der Rechnungslegung erteilt werden, sowohl auf Ebene des Gesamtabschlusses als auch auf Ebene der obersten Landesbehörden (in der Regel Teilkonzernabschlüsse).

Nachdem die Geschäftsprozesse für die Abschlusserstellung weitgehend stabilisiert waren, konnte die Landesregierung im Jahr 2009 die erste konsolidierte Eröffnungsbilanz des Landes präsentieren. Sie erfuhr in der Öffentlichkeit – trotz eines ausgewiesenen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrags von 58 Mrd. € – eine positive Resonanz. Gelobt wurde vor allem der Mut zur Ehrlichkeit und Transparenz, die Kommentatoren sahen Hessen in einer Vorreiterrolle.⁵ Seither werden die konsolidierten Jahresabschlüsse des Landes jeweils im Rahmen eines Geschäftsberichts der Öffentlichkeit präsentiert. Der Gesamtabschluss des Landes wurde erstmalig zum 31. Dezember 2013 von den Wirtschaftsprüfern uneingeschränkt testiert.

³ Eibelshäuser, Manfred (2012): Erfahrungen mit der Doppik auf Landes- und kommunaler Ebene, in: Die Wirtschaftsprüfung, 65. Jg. 2012, Sonderheft 2/2012, S 80-S 84, h. S. 83.

⁴ Ähnlich Böcking, Hans-Joachim/Dutzi, Andreas (2009): Die Rechnungslegung der Freien und Hansestadt Hamburg – Eine Analyse aus betriebswirtschaftlicher Sicht, in: Der Konzern, 7. Jg. 2009, S. 415-425, h. S. 418.

⁵ Vgl. z. B. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21. November 2009.

Abbildung 1 zeigt kurz zusammengefasst die Bilanz des Landes zum 31. Dezember 2013.

Aktiva (in Mio. €)		Passiva (in Mio. €)	
A. Anlagevermögen	25.632,4	A. Sonderposten	511,8
davon Immobilienvermögen	5.908,4	B. Rückstellungen	67.698,9
davon Kulturgüter und Sammlungsgegenstände	4.755,6	davon Rückstellungen für Pensionen	51.788,4
davon Infrastrukturvermögen	4.413,5	davon Rückstellungen für Beihilfen	7.575,5
davon Beteiligungen	1.113,6	C. Verbindlichkeiten	55.325,1
B. Umlaufvermögen	10.226,3	D. Passive RAP	20,7
C. Aktive RAP	351,3		
D. Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	87.346,4		
Bilanzsumme	123.556,5	Bilanzsumme	123.556,5

Abbildung 1: Bilanz des Landes Hessen zum 31. Dezember 2013

Der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag ist mit 87.346,4 Mio. € der wesentliche Posten auf der Aktivseite der Vermögensrechnung. Er beträgt rund 71 % der Bilanzsumme und setzt sich aus dem Saldo des Vermögens und der Schulden zusammen. Seit der erstmaligen Erstellung des Gesamtabchlusses im Jahr 2009 ist diese Position jährlich angestiegen (vgl. Abbildung 2).

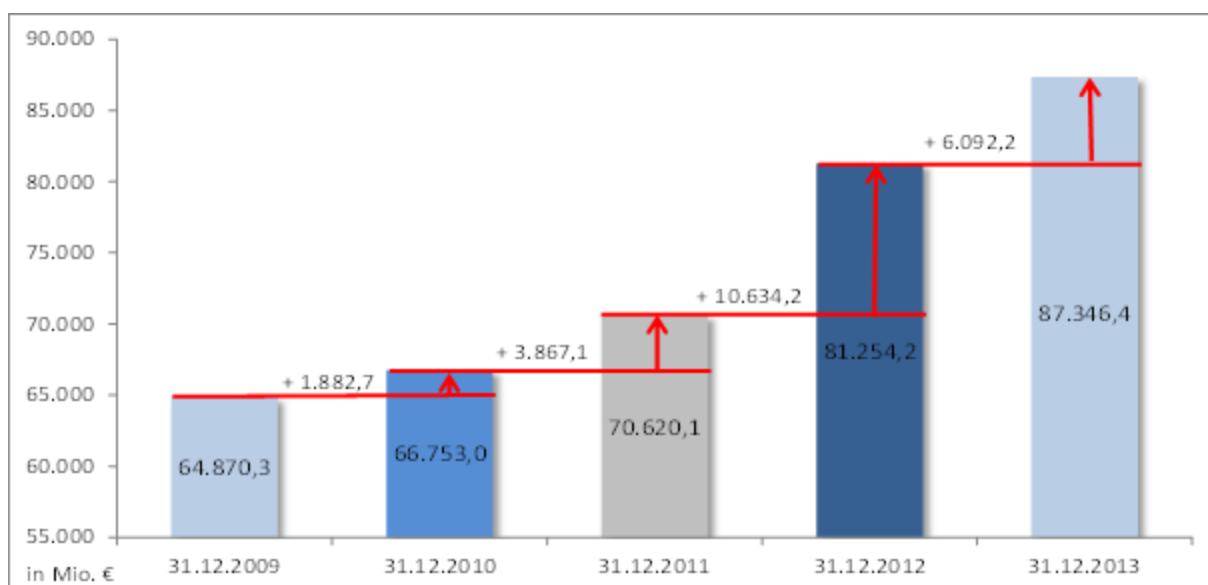


Abbildung 2: Entwicklung des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrags in der Bilanz des Landes Hessen

Die Veränderung dieses Postens spiegelt die Ergebnisentwicklung der Jahre 2009 bis 2013 wider. Es zeigt sich, dass das Postulat der intergenerativen Gerechtigkeit (ausgeglichene Jahresergebnisse) nicht erfüllt wurde.

Nach erfolgreicher praktischer Umsetzung der doppelten Buchführung im Land Hessen sind nunmehr in einem zweiten Schritt die rechtlichen Grundlagen in der Hessischen Landeshaushaltsordnung (LHO) an die vorgenommenen Neuerungen anzupassen.⁶ Die Novellierung der LHO stellt einen Meilenstein bei der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens des Landes dar. Übergeordnetes Ziel ist eine verbesserte Haushaltssteuerung mit einer an politischen Zielen und Ergebnissen orientierten Globalsteuerung durch den Staat, verbunden mit

⁶ Vgl. Worms, Martin-Josef (2013): Norm und Reform, in: Wallmann, Walter et al. (Hrsg.): Moderne Finanzkontrolle und öffentliche Rechnungslegung, Köln 2013, S. 570-578.

aussagekräftigen Informationen über die Vermögens- Finanz- und Ertragslage des Landes zur Stärkung der parlamentarischen Kontrolle.

Bei der Vorlage eines Referentenentwurfs eines Hessischen Haushaltsmodernisierungsgesetzes (HHMoG) durch die Landesregierung im Jahr 2013 hat sich gezeigt, dass auf dem Weg zu einer neuen LHO einige Grundsatzfragen des Haushaltsrechts noch nicht abschließend geklärt sind. Aus Sicht des Rechnungshofs sollte die im Land weiterhin bestehende Zweigleisigkeit der (kameralen) Haushaltsrechnung und des (doppischen) Gesamtabschlusses beseitigt werden. Nach seiner Auffassung könnte dem Gesamtabschluss als Abrechnung (Ist-Werte) zum Gesamtplan auch eine rechtlich verbindliche Rechenschaftsfunktion zukommen. Außerdem empfiehlt der Rechnungshof, die neuen Informationen insbesondere über die Vermögens- und Ertragslage des Landes noch stärker im Haushaltsplanungsprozess zu berücksichtigen. Denn der Nutzen der mit der doppelten Buchführung geschaffenen Transparenz hängt maßgeblich davon ab, ob die generierten Informationen von den Entscheidungsträgern für Steuerungszwecke herangezogen werden. Nicht zuletzt deshalb plädiert der Rechnungshof auch für die gesetzliche Fixierung eines (doppischen) Haushaltsausgleichs in der „doppischen“ LHO.⁷

1.2 Rolle des Rechnungshofs bei der praktischen Umsetzung

a) Beteiligungsrecht nach § 71a Satz 2 LHO

Der Rechnungshof hat die praktische Umsetzung der doppelten Buchführung und Bilanzierung im Land von Beginn an eng begleitet. Anfänglich war das Finanzministerium vorrangig damit beschäftigt, die Bilanzierungs- und Bewertungskonzepte zu erarbeiten, nach denen die Anwender der doppelten Buchführung verfahren sollten. Es legte seine Entwürfe der Bilanzierungs- und Bewertungskonzepte, wie in § 71a Satz 2 LHO vorgesehen, dem Rechnungshof zur Erteilung seines Einvernehmens vor. Der Rechnungshof beurteilte die Vorlagen am Maßstab der handelsrechtlichen Vorschriften sowie der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung und Bilanzierung (GoB) in der Auslegung der hierzu ergangenen Rechtsprechung.⁸

Grundlegende Bilanzierungs- und Bewertungskonzeptionen wurden vom Finanzministerium bspw. für die Erstbewertung des Waldes, der Immobilien und der Pensionsverpflichtungen gegenüber den Beamten des Landes erarbeitet und mit dem Rechnungshof einvernehmlich abgestimmt. Bei den besonders komplexen Bewertungsfragen zu den Landesimmobilien mussten externe Sachverständige hinzugezogen werden, um zu beurteilen, ob die teilweise schon vorhandenen vereinfachten Bewertungen auch für bilanzielle Zwecke herangezogen werden können. Bei den Pensionsrückstellungen war von Versicherungsmathematikern u. a. die Frage zu klären, wie die beamtenrechtlichen Regelungen im Bewertungsverfahren zu berücksichtigen sind. Nachdem die grundsätzlichen Bewertungsfragen beantwortet waren, hat sich das Finanzministerium dafür entschieden, die Pensionsrückstellungen mit einer eigens hierfür entwickelten Software jeweils zum Abschlussstichtag selbst zu berechnen.

Später bestand außerdem Bedarf für verwaltungsspezifische Sachverhalte, für die das HGB keine konkreten Vorgaben enthält, festzulegen, wie sie bilanziell abgebildet werden sollen. Dies betraf insbesondere die bilanzielle Abbildung der Steuern und aus Fördermaßnahmen resultierender Verpflichtungen (z. B. Wohngeld). Bei der Bilanzierung von Steuererträgen wurde für jede Steuerart festgelegt, wann die Erträge als realisiert gelten und wann dieser Zeitpunkt im jeweiligen Besteuerungsverfahren erreicht ist. Gerade bei den letztgenannten Bilanzierungskonzeptionen musste im Zuge des Einvernehmens fachliches Neuland betreten werden, weil hierzu noch keine Vorgaben vorhanden waren.

b) Prüfung und Feststellung der Jahresabschlüsse

Der Rechnungshof hat frühzeitig die probeweise erstellten Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse der obersten Landesbehörden zum Zwecke der Qualitätssicherung geprüft. Mit Beginn des Regelbetriebs der Abschlusserstellung im Jahr 2009 hat der Rechnungshof mit der Feststellung gemäß § 1 Abs. 1 S. 3 RHG begonnen.

Der Rechnungshof beauftragt Wirtschaftsprüfungsgesellschaften (WP-Gesellschaften) mit der Durchführung von Abschlussprüfungen analog §§ 317 ff. HGB. Hinsichtlich der anzuwendenden Prüfungsstrategie stimmt der Rechnungshof insbesondere die Prüfungsschwerpunkte mit den beauftragten WP-Gesellschaften ab und begleitet die örtlichen Erhebungen eng. Auf diese Weise werden neu auftretende Fragen frühzeitig erkannt und mit den zuständigen Stellen vor Ort geklärt.

⁷ Zum diesem Abschnitt vgl. Hessischer Rechnungshof (2014): Bemerkungen 2013 vom 27. Juni 2014, LT-Drs. 19/370, S. 93-96.

⁸ Vgl. Breidert, Ulrike (2013): Die Einführung der Doppik in der hessischen Landesverwaltung und ihre Begleitung durch den Rechnungshof, in: Wallmann, Walter et al. (Hrsg.): Moderne Finanzkontrolle und öffentliche Rechnungslegung, Köln 2013, S. 71-80, h. S. 74.

Nach Abschluss der Prüfungshandlungen erhält der Rechnungshof für jede der insgesamt 13 Abschlussprüfungen einen gesonderten Prüfungsberichtsentswurf (§ 321 HGB) einschließlich Bestätigungsvermerk (§ 322 HGB), der gemeinsam mit den WP-Gesellschaften erörtert wird. Da verschiedene WP-Gesellschaften vom Rechnungshof mit den Abschlussprüfungen betraut sind, bedarf es gegebenenfalls der Koordination, um die Einheitlichkeit der Prüfungsurteile sicherzustellen. Anschließend werden die Prüfungsberichtsentswürfe an die obersten Landesbehörden mit der Bitte um Stellungnahme versandt. Dies dient vor allem der Sachverhaltsklärung. Nach Beendigung der Abstimmungen wird die Endfassung der Prüfungsberichte erstellt. Daneben lässt sich der Rechnungshof im Rahmen von Management Letters weitere Prüfungsfeststellungen mitteilen, die zwar nicht wesentlich für das Prüfungsurteil im Prüfungsbericht sind, aber gleichwohl Verbesserungsmöglichkeiten im Rechnungslegungsprozess aufzeigen. Auf dieser Grundlage verfasst und übermittelt der Rechnungshof zahlreiche weitere Empfehlungen an die geprüften Stellen mit der Bitte um Stellungnahme.

Formell beendet werden die Abschlussprüfungen mit der Feststellung der Abschlüsse durch den Rechnungshof (§ 1 Abs. 1 S. 3 RHG). Der Rechnungshof wählt die Form eines sog. Feststellungsberichts, in dem die Rechtsgrundlagen und gegebenenfalls wesentlichen Prüfungsfeststellungen erwähnt werden. Der Bericht mündet in eine Feststellungserklärung. Aufgrund der engen Begleitung der Abschlussprüfungen und der ausführlichen Abstimmungen mit den WP-Gesellschaften hat der Rechnungshof hinreichend genaue Kenntnisse über den Prüfungsgegenstand und die angewandten Prüfungsmethoden, um sich das Prüfungsurteil der WP-Gesellschaften zu eigen machen zu können.

Die Prüfungsergebnisse der konsolidierten Eröffnungsbilanz und der Gesamtabchlüsse des Landes dokumentieren die schrittweise Qualitätsverbesserung der Rechnungslegung des Landes. Während die Eröffnungsbilanz noch vier Einschränkungsründe aufwies, waren hiervon bis zum Gesamtabchluss 2009 drei wesentliche Mängel behoben.⁹ Die verbliebene Einschränkung bezüglich der teilweise nicht ordnungsgemäßen Erfassung der Kunst- und Sammlungsgegenstände wurde sukzessive bis zum Gesamtabchluss 2013 beseitigt.

1.3 Vereinheitlichung durch Standards staatlicher Doppik?

Ab dem Jahr 2015 ist vorgesehen, dass die Reformländer, darunter auch Hessen, die Standards für die staatliche doppelte Buchführung (Standards staatlicher Doppik) anwenden. Die Standards werden auf der Grundlage des § 49a HGrG von einem Bund-Länder-Gremium erarbeitet, um eine einheitliche Verfahrens- und Datengrundlage zu gewährleisten. Die Standards sollen divergierenden Entwicklungen bei der Ausgestaltung des Haushalts- und Rechnungswesens, wie sie aus den Kommunen bekannt sind und sich ebenfalls bereits auf Länderebene abzeichnen,¹⁰ entgegenwirken. Gegenwärtig dominieren indes die Zweifel, ob die Standards angesichts ihrer fehlenden Rechtsverbindlichkeit¹¹ und dem mangelnden Reifegrad ihrer inhaltlichen Ausgestaltung¹² tatsächlich zu der angestrebten Vereinheitlichung führen werden.

2 Kommunale Ebene

2.1 Praktische Einführung der Doppik in den hessischen Kommunen

Die Einführung der Doppik für die hessischen Kommunen geht zurück auf den Beschluss der Konferenz der Innenminister der Länder im Jahr 2003. Darin wurden Leitlinien der Reform des Gemeindehaushaltsrechts festgelegt und ein Orientierungsrahmen gesetzt, um eine gewisse Vergleichbarkeit der Rechnungslegung in den Ländern zu ermöglichen. In Hessen wurden daran anknüpfend Ende 2003 Sonderregelungen zur Erstellung einer Eröffnungsbilanz für Gemeinden und Gemeindeverbände erlassen.¹³ Sie wurden von drei hessischen Kommunen unter Federführung des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport entwickelt und dienen als Grundlage für die Bewertung des Vermögens und der Schulden während der Pilotphase. Die gesetzlichen Grundlagen für die Einführung der Doppik in die kommunale Buchführung und Rechnungslegung wurden erst mit dem Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) und anderer Gesetze vom 31. Januar 2005 gelegt. Die Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO-Doppik¹⁴) ergänzt die Regelungen zur kommunalen Haushaltswirtschaft und damit die Regelungen über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans. Die

⁹ Vgl. Worms, Martin J./Tegeler, Elke (2010): Die Eröffnungsbilanz des Landes Hessen 2009, in: Die Öffentliche Verwaltung, 63. Jg. 2010, S. 542-552, h. S. 55 f. und Breidert, Ulrike (2013): a.a.O., S. 76.

¹⁰ Vgl. hierzu exemplarisch Lorson, Peter C./Melcher, Winfried/Zündorf, Horst (2014): Gebietskörperschaften und Pensionsrückstellungen, in: Deutsches Steuerrecht, 52. Jg. 2014, S. 2585-2595.

¹¹ Vgl. Stöhr, Andreas (2014): Standards staatlicher Doppik. Rechtsnatur – Transformation – Rechtsschutz, in: Hessischer Rechnungshof (Hrsg.), Entwicklung der öffentlichen Rechnungslegung in Europa, Wiesbaden 2014, S. 43-63.

¹² Vgl. Jell, Susanne/Rüdinger, Andreas (2014): Standardisierungsgremium auf Irrwegen: Unzulässige und fachtechnisch unzulängliche Regelungen in den Standards staatlicher Doppik, in: Hessischer Rechnungshof (Hrsg.), Entwicklung der öffentlichen Rechnungslegung in Europa, Wiesbaden 2014, S. 65-86.

¹³ Vgl. Hessisches Ministerium des Inneren und für Sport (2003): Sonderregelungen zur Erstellung einer Eröffnungsbilanz für Gemeinden und Gemeindeverbände in Hessen – Abschlussdokumentation der Projektkommunen der Transferebene Hessen, Stand 17. Dezember 2003

¹⁴ Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinde mit doppelter Buchführung (Gemeindehaushaltsverordnung – GemHVO Doppik) vom 2. April 2006, GVBl. I, Seite 235

entsprechenden Verwaltungsvorschriften zur Gemeindehaushaltsverordnung (VV zur GemHVO-Doppik¹⁵) folgten im Jahr 2007 bzw. 2008.¹⁶ Ausgangspunkt für die kommunale Doppik waren die Vorschriften des Handelsgesetzbuchs (HGB), die im Kern auf Vorsichts- und Objektivierungsprinzipien gründen. Allerdings wurden sie im Sinne des Bilanzierungszwecks einer öffentlichen Körperschaft weiterentwickelt.

Die Doppikumstellung sollte spätestens zu Beginn des Haushaltsjahres 2009 abgeschlossen sein. Zu diesem Zeitpunkt sollte eine Eröffnungsbilanz vorgelegt werden. Nach dem Grundsatz der Vollständigkeit sind die Kommunen verpflichtet, in der Vermögensrechnung (Bilanz) das Anlagevermögen und das Umlaufvermögen, das Eigenkapital, die Sonderposten, die Rückstellungen, die Schulden sowie die Rechnungsabgrenzungsposten stichtagsbezogen vollständig auszuweisen (§ 38 Abs. 1 GemHVO). Aus der Gegenüberstellung der bilanzierten Vermögenswerte und Schulden zeigt sich die Haushaltslage einer Kommune.

Spätestens mit dem ersten Jahresabschluss, der innerhalb von vier Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres vom Gemeindevorstand aufzustellen ist, ist faktisch auch die Eröffnungsbilanz aufzustellen.¹⁷ Die Rechnungsprüfungämter haben die gesetzliche Pflicht, den aufgestellten Jahresabschluss – wie in der Vergangenheit auch die Jahresrechnung – zu prüfen. Die Gemeindevertretung beschließt über den vom Rechnungsprüfungamt geprüften Jahresabschluss bis spätestens 31. Dezember des zweiten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres und entscheidet zugleich über die Entlastung des Gemeindevorstands (§ 112-114 HGO¹⁸). Aus dem Zeitpunkt der Beschlussfassung durch die Gemeindevertretung über den vom Rechnungsprüfungamt geprüften Jahresabschluss leitet die Überörtliche Prüfung die Notwendigkeit ab, dass die Abschlussprüfung spätestens im Oktober des zweiten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres abgeschlossen sein soll¹⁹ (vergleiche auch Abbildung 3).

Einige Kommunen führten die Doppik bereits in den Jahren 2006 bis 2008 ein. Zu diesem Zeitpunkt waren jedoch erst Teile der Verwaltungsvorschriften in Kraft. Soweit sich Kommunen bei der Vermögensbewertung an den Sonderregelungen orientierten und die vollständige Erfassung und Bewertung der Bilanzposten zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der Verwaltungsvorschriften noch nicht abgeschlossen hatten, konnten sie auch nach vollständigem Inkrafttreten der Verwaltungsvorschriften ihr Bewertungsverfahren beibehalten (Nr. 20 der VV zu § 59 GemHVO-Doppik). Damit akzeptierte der Gesetzgeber unterschiedliche Wertermittlungen in den Eröffnungsbilanzen der Kommunen. Mit diesem Schritt ist eine einheitliche Wertermittlung in den hessischen Kommunen von vornherein ausgeschlossen, was sich in den Prüfungserfahrungen der Überörtlichen Prüfung bestätigte.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Einführung der Doppik hochkomplex war und die Kommunen vor besondere Herausforderungen stellte, weil kaum Erfahrungswerte aus der Praxis bestanden und die Prozesse zur Erfassung und Bewertung der Bilanzposten erst entwickelt werden mussten. Welche Jahresabschlüsse nach Einführung der Doppik im Jahr 2009 hätten vorliegen sollen und welche tatsächlich vorlagen, zeigt Abbildung 3.

¹⁵ Verwaltungsvorschriften zu den §§ 39 bis 43 und 59 GemHVO-Doppik vom 20. Februar 2007, StAnz 2007, Seite 486 und Verwaltungsvorschriften zur GemHVO-Doppik (ohne Abschnitt 10) vom 14. Mai 2008, StAnz 2008, Seite 1419

¹⁶ Die bis zum 31. Dezember 2011 gültige Regelung des § 92 Abs. 3 S. 1 HGO sah vor, dass die Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der Verwaltungsbuchführung zu führen ist. Es bestand nach § 92 Abs. 1 S. 2 HGO aber auch die Möglichkeit, in der Hauptsatzung zu bestimmen, dass die Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung geführt wird. Nahezu alle Kommunen entschieden sich für die Umstellung auf die Doppik. Lediglich zwei von 448 Kommunen nutzten dieses Wahlrecht nicht und führten ihre Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der Verwaltungsbuchführung.

Mit der Novellierung der Hessischen Gemeindeordnung im Jahr 2012 haben die hessischen Kommunen nunmehr ausschließlich ihre Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung zu führen (§ 92 Abs. 2 HGO).

¹⁷ Die Eröffnungsbilanz ist spätestens mit dem ersten Jahresabschluss vom Rechnungsprüfungamt zu prüfen (Vgl. § 59 Abs. 5 GemHVO-Doppik).

¹⁸ § 114 Abs. 1 HGO – Entlastung

Die Gemeindevertretung beschließt über den vom Rechnungsprüfungamt geprüften Jahresabschluss, zusammengefassten Jahresabschluss und Gesamtabchluss bis spätestens 31. Dezember des zweiten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres und entscheidet zugleich über die Entlastung des Gemeindevorstands. Verweigert die Gemeindevertretung die Entlastung oder spricht sie die Entlastung mit Einschränkungen aus, so hat sie dafür die Gründe anzugeben.

¹⁹ Vgl. Hessischer Rechnungshof (2010): 21. Zusammenfassender Bericht vom 20. Oktober 2010, LT-Drucks. 18/2633, Seite 208 ff.

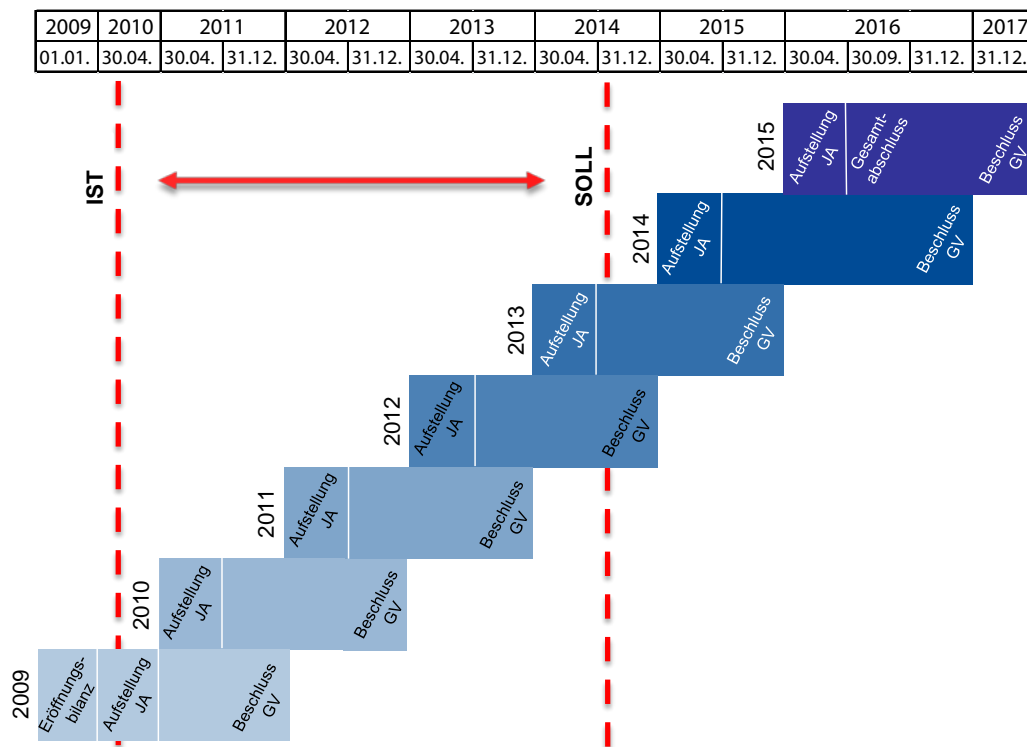


Abbildung 3: Stand der Umstellung auf die Doppik (Herbst 2014)

Die Erfahrungen der Überörtlichen Prüfung zeigten, dass sowohl auf Ebene der Körperschaften als auch auf Ebene der Rechnungsprüfungsämter die Einführung der Doppik eine Herausforderung darstellte. Es entstanden zeitliche Rückstände bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse sowie hinsichtlich der notwendigen Beschlussfassungen. Die kommunale Praxis war im Jahr 2014 noch immer von fehlenden Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüssen gekennzeichnet. Wie Abbildung 3 verdeutlicht, hätte im Herbst 2014 eine Kommune nach den gesetzlichen Regelungen ihren Jahresabschluss 2013 zumindest aufgestellt haben müssen („SOLL“). Tatsächlich war in rund 15 Kommunen noch nicht einmal die Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2009 aufgestellt bzw. vom Rechnungsprüfungsamt geprüft („IST“). Die gesetzlichen Fristen waren weit überschritten. Der Großteil der Kommunen war im Jahr 2014 zudem mit der Abarbeitung der Aufstellungsrückstände für die Jahresabschlüsse 2009 bis 2012 beschäftigt. Umfragen²⁰ der Kommunalen Spitzenverbände zufolge fehlten Mitte des Jahres 2014 noch rund 1.300 Jahresabschlüsse. Trotz der rechtlichen Verpflichtung, die Doppik spätestens zum Jahr 2009 einzuführen, konnte deshalb die angestrebte Transparenz hinsichtlich der kommunalen Haushaltswirtschaft nicht hergestellt werden. An aktuellen belastbaren Daten mangelte es nahezu flächendeckend.²¹ Die in Abbildung 3 dargestellte Situation lässt daran zweifeln, dass die Mehrzahl der Gemeindevertretungen ihre Haushaltslage überhaupt noch vollständig überblickt und somit noch in der Lage ist, Entscheidungen entsprechend ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit treffen zu können.²²

2.2 Rolle der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften

Die überörtliche Kommunalprüfung ist in Hessen gesetzlich dem Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs übertragen (§ 1 Satz 1 ÜPKKG). Die eigenständige Behörde trägt den Namen: Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs – Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften (kurz: Überörtliche Prüfung). Ihre gemeindebezogene Prüfungszuständigkeit ist in Hessen ungeteilt. Sie hat einen von der Kommunalaufsicht, die beim Innenministerium angesiedelt ist, deutlich abweichenden gesetzlichen Auftrag. So erteilt die Überörtliche Prüfung keine Weisungen. Vielmehr hat die Überörtliche Prüfung in Hessen bei mehr als 800 kommunalen Körperschaften festzustellen, ob die Verwaltung rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich geführt wird (§ 3 Abs. 1 Satz 1 ÜPKKG).

²⁰ Die Auswertung basiert auf den Zahlen von nahezu allen Revisionsämtern für die 447 hessische Kommunen (Landkreise, Städte und Gemeinden). Die Daten wurden mit Stand 1. April 2014 erhoben und umfassen Angaben zu 446 Kommunen. Die Angaben der Umfrage bestätigten sich in den stichprobenartigen Untersuchungen der Überörtlichen Prüfung.

²¹ Vgl. auch Risch, Ben Michael/Kredig, Angela/Schäfer, Wolfram (2014): Mehrjährige Aufstellungs- und Prüfungsrückstände bei den Jahresabschlüssen führen zu fehlender Transparenz, in: LKRZ 4/2014, 133 ff.

²² Vgl. auch Hessischer Rechnungshof (2013): Pressemitteilung zur Veröffentlichung des Kommunalberichts 2013, Quelle: http://www.rechnungshof-hessen.de/fileadmin/veroeffentlichungen/pressemitteilungen_uepkk/pressemitteilung-25.pdf.

Die Überörtliche Prüfung prüft auf vergleichender Grundlage (§ 3 Abs. 1 Satz 2 ÜPKKG). Vergleichende Prüfungen dienen der Ermittlung des in der Praxis bewährten Handelns. So werden nicht in erster Linie einzelne Kommunen geprüft, sondern Vergleichsringe gebildet. Dort werden bis zu 50 Kommunen zusammengefasst. Dies hat sich doppelt bewährt: Zum einen können Empfehlungen ausgesprochen werden, die auf tatsächlichem, beispielhaften Verwaltungshandeln beruhen. Zum anderen profitieren auch jene Kommunen, die nicht in die Prüfung einbezogen wurden, da sie ihr eigenes Handeln an den gewonnenen Maßstäben abbilden können. Die Prüfung hat somit auch eine beratende Komponente. Sie trägt zur Verbesserung des Verwaltungshandelns bei. Eine Grundlage vergleichender Prüfungen bilden Kennzahlen. Entscheidend sind deren Aussagekraft und die konsequente Erhebung der Daten und Fakten. Die Mitwirkungspflichten der geprüften Körperschaften sichern hierbei eine hohe Qualität. Gleichwohl obliegt es stets der Überörtlichen Prüfung, die Würdigung der erbetenen Auskünfte und Unterlagen vorzunehmen.

Bei jeder in eine vergleichende Prüfung einbezogenen Kommune ist das Prüfungsverfahren als kontradiktorisches Verfahren ausgestaltet. Die Überörtliche Prüfung verwirklicht damit mehrfach das Anhörungsrecht der geprüften Kommune. Damit entspricht die Überörtliche Prüfung ihrem gesetzlichen Auftrag. Sie beauftragt im Regelfall mit der Wahrnehmung der Prüfungen öffentlich bestellte Wirtschaftsprüfer, Wirtschaftsprüfungsgesellschaften und sonstige geeignete Dritte (§ 5 Abs. 1 Satz 4 ÜPKKG). Die Prüfaufträge werden zu einem Festpreis ausgeschrieben, in aller Regel europaweit. Das kreativste Angebot erhält den Zuschlag.

Das Ergebnis der Prüfung wird in einem individuellen Schlussbericht für jede einzelne Kommune zusammengefasst (§ 6 Abs. 1 Satz 3 ÜPKKG). Den Schlussbericht übersendet die Überörtliche Prüfung der geprüften Körperschaft und der Aufsichtsbehörde (§ 6 Abs. 1 Satz 4 ÜPKKG). Die Körperschaften haben den Schlussbericht den Kommunalparlamenten zuzuleiten. Damit ist die Öffentlichkeit der Schlussberichte hergestellt. Mit den als Landtagsdrucksachen vorliegenden Zusammenfassenden Berichten (sog. Kommunalberichte²³) informiert der Präsident jährlich über die aus Sicht der Überörtlichen Prüfung wesentlichen Ergebnisse der abgeschlossenen Prüfungen. Gegebenenfalls enthalten die Zusammenfassenden Berichte Formulierungsvorschläge zur Änderung von Vorschriften. So wird der Auftrag zur Gesetzesfolgenabschätzung erfüllt (§ 6 Abs. 1 Satz 3 ÜPKKG). Adressaten der jährlich erscheinenden Zusammenfassenden Berichte sind der Hessische Landtag und die Hessische Landesregierung sowie die kommunalen Spitzenverbände. Zudem werden mit den Zusammenfassenden Berichten die Kommunen, die örtlichen Rechnungsprüfungsämter, die Institutionen der Überörtlichen Prüfung der Bundesländer, der Bundesrechnungshof, die Landesrechnungshöfe, die Medien und die (interessierte) Öffentlichkeit informiert. Damit haben auch die nicht unmittelbar von den Prüfungen betroffenen Kommunen die Möglichkeit, anhand der Prüfungsergebnisse ihr Verwaltungshandeln selbstkritisch zu hinterfragen.

2.3 Wirkung fehlender Jahresabschlüsse: mangelhafte Transparenz für Haushaltssteuerung

Die Hessische Gemeindeordnung (HGO) sieht vor, dass ein Kommunalhaushalt eines jeden Jahres ausgeglichen sein soll (§ 92 HGO²⁴). Dies ist kein Selbstzweck, denn erst mit gesunden Haushalten ist eine notwendige Grundlage nachhaltiger kommunaler Selbstverwaltung gegeben.²⁵ Der künftige finanzielle Handlungsspielraum für die dem Gemeinwohl dienenden Leistungen hängt maßgeblich von der aktuellen Haushaltslage ab.

In Zeiten angespannter Haushaltslage setzen Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung einen konsequenten Willen der politisch Verantwortlichen voraus, vor allem aber auch transparente Entscheidungsgrundlagen. Zudem haben fehlende Jahresabschlüsse unmittelbar auch Auswirkungen auf die finanzielle Ausstattung der Kommunen. Auf der Grundlage des Finanzausgleichsgesetzes erhalten finanzschwache Kommunen Mittel aus dem Landesausgleichsstock (§ 28 FAG). Dem Antrag auf Mittel aus dem Landesausgleichsstock ist der Jahresabschluss des Jahres beizufügen, für dessen Fehlbetrag eine Zuweisung beantragt wird.²⁶ Fehlt der Jahresabschluss, sind damit formal die Antragsvoraussetzungen nicht erfüllt.²⁷

Nachdem das Innenministerium wegen der mit der Umstellung auf die Doppik verbundenen Schwierigkeiten und Unsicherheiten, insbesondere bei kleineren Kommunen, bisher eine nachsichtige Aufsichtspraxis für vertretbar hielt, haben fehlende Jahresabschlüsse ab dem Jahr 2015 deutliche Konsequenzen²⁸: Das für die Kommunalaufsicht zuständige Ministerium hat mit seinem Erlass vom Frühjahr 2014 für den nachgeordneten Be-

²³ Vgl. Hessischer Rechnungshof: veröffentlichte Kommunalberichte, Quelle: <http://www.rechnungshof-hessen.de/index.php?id=46>

²⁴ Für die hessischen Landkreise vgl. auch § 9 Hessische Landkreisordnung (HKO).

²⁵ Vgl. auch Keilmann, Ulrich/Geis, Martina/Sieg, Ralf (2014): Kommunalhaushalte gesunden, kommunale Handlungsfreiheit stärken - Aus den Prüfungserfahrungen der Überörtlichen Prüfung in Hessen, in: LKRZ Heft 5/2014, S. 182-187.

²⁶ Vgl. Hessisches Ministerium des Innern und für Sport: Richtlinien über die Gewährung von Zuweisungen aus dem Landesausgleichsstock, III. Abs. 2, lit. c) vom 17. Februar 2009, Az: IV 23 - 33 b 09.

²⁷ Vgl. Hessischer Rechnungshof (2014): Kommunalbericht 2014, (26. Zusammenfassender Bericht) vom 7. Oktober 2014, LT-Drucks. 19/801, S. 93 f.

²⁸ Vgl. Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (2014): Ergänzende Hinweise zur Anwendung der Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte vom 6. Mai 2010 (StAnz. 2010, 1470) vom 3. März 2014, sogenannter „Herbsterlass“, Ziffer 2, Quelle: http://verwaltung.hessen.de/irj/servlet/prt/portal/prtroot/slimp.CMReader/HMdl_15/HMdl_Internet/med/4d3/4d364804-0047-441f-012f-312b417c0cf4,22222222-2222-2222-2222-222222222222_22,true

reich die aufsichtlichen Vorgaben zur Haushaltsgenehmigung konkretisiert. Das Ministerium definierte das Vorliegen der aufgestellten Eröffnungsbilanz grundsätzlich als Voraussetzung für eine Genehmigung des Haushalts 2014 durch die Kommunalaufsicht. Außerdem wird für die Genehmigung des Haushalts 2015 der geprüfte Jahresabschluss 2012 vorausgesetzt.

Für eine zielorientierte Steuerung der Haushalte sind die in vielen Kommunen noch fehlenden Jahresabschlüsse unverzichtbar. Deshalb sind in der kommunalen Familie – zu der sich auch die Überörtliche Prüfung nach ihrem Selbstverständnis hinzuzählt – Lösungsansätze zu suchen, um die noch nicht abgeschlossenen Arbeiten bei der Aufstellung von Jahresabschlüssen zügig nachzuholen.

2.4 Lösungsansätze

Die Überörtliche Prüfung hat wiederholt auf den zögerlichen Fortgang bei der Umstellung auf die Doppik und den Informationsmangel infolge der bestehenden Aufstellungs- und Prüfungsrückstände hingewiesen. Ausgehend von ihren Prüfungserfahrungen hat sie Empfehlungen zum Abbau der Rückstände sowohl an das Land als Aufsichtsorgan über die Kommunen als auch an die zuständigen Rechnungsprüfungsämter und die Kommunen selbst gerichtet.²⁹ Die Überörtliche Prüfung hat darüber hinaus in Zusammenarbeit mit dem Land, den kommunalen Spitzenverbänden und den Rechnungsprüfungsämtern nach Lösungen zur Beseitigung der Aufstellungs- und Prüfungsrückstände gesucht. Ausfluss dieser Zusammenarbeit sind insbesondere die im Folgenden vorgestellten Lösungsansätze:

- a) Programm zur Förderung der Aufstellung von Eröffnungsbilanzen und nachfolgender Jahresabschlüsse für Kommunen unter 7.500 Einwohner vom 20. Juni 2013

Vor dem Hintergrund, dass sich deutliche Rückstände bei dem Umstellungsprozess auf die Doppik insbesondere bei den kleineren Gemeinden schon im ersten Halbjahr 2013 abzeichneten, hat das Hessische Ministerium des Innern und für Sport die Empfehlungen der Überörtliche Prüfung aufgegriffen und ein Förderprogramm für kleinere Kommunen aufgelegt. Ziel dieses Programms zur Aufstellung von Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüssen vom 20. Juni 2013 war es, diese Rückstände bei der Aufstellung und Prüfung von Jahresabschlüssen abzubauen. Hierzu sah das Förderprogramm einmalige Zuweisungen für Gemeinden mit bis zu 7.500 Einwohnern vor. Jede der 211 antragsberechtigten Kommunen erhielt bei Vorlage der Eröffnungsbilanz und des ersten Jahresabschlusses innerhalb bestimmter Fristen eine finanzielle Unterstützung von bis zu 44.000 €. Mit den in Aussicht gestellten Mitteln konnten die Kommunen bspw. sachverständige Dritte beauftragen oder eigenes Personal vorübergehend verstärken.

- b) Erlass zur Aufstellung der Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse

Trotz der mit dem Programm zur Förderung der Aufstellung von Eröffnungsbilanzen und nachfolgender Jahresabschlüsse vom 20. Juni 2013 eingetretenen Verbesserung bestand im Jahr 2014 weiterhin Bedarf, den Kommunen die Aufstellung der rückständigen Jahresabschlüsse vorübergehend zu erleichtern. Vor diesem Hintergrund wählte das Innenministerium unter Einbindung der kommunalen Spitzenverbände und der Überörtlichen Prüfung einen praxisorientierten Lösungsansatz: Für einen Übergangszeitraum ist es danach „mit Blick auf die Gesamtsituation angemessen, wenn eine Kommune z. B. für den Jahresabschluss auf den 31. Dezember 2009 nicht mit aller Präzision Rechnungsabgrenzungsposten und Zuführungen zu Rückstellungen ermittelt, die entsprechenden Geschäftsvorfälle aber im weiteren Zeitverlauf in einem der folgenden Jahresabschlüsse zur Auflösung dieser Posten geführt hätten, sondern stattdessen die gegebene Verwaltungskraft darauf konzentriert, die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage umfassend und zutreffend im Jahresabschluss auf den 31. Dezember 2014 darzustellen“³⁰.

Die Kommunen können im Interesse einer möglichst schnellen Aufstellung der doppischen Jahresabschlüsse der Haushaltsjahre bis einschließlich 2013 nach eigenem Ermessen vereinfachte Bilanzierungs- und Bewertungsverfahren einsetzen (bspw. hinsichtlich Wertgrenzen, Rückstellungen, Forderungen und Verbindlichkeiten), Bestandteile des Jahresabschlusses vereinfachen oder kürzen (bspw. hinsichtlich Anhang, Rechenschaftsbericht, Teilergebnisrechnungen) oder die Aufstellung von Jahresabschlüssen mehrerer Jahre gebündelt vornehmen.

²⁹ Vgl. zuletzt: Hessischer Rechnungshof (2014): Kommunalbericht 2014 (26. Zusammenfassender Bericht) vom 7. Oktober 2014, LT-Drucks. 19/801, S. 83 ff., 91 ff.

³⁰ Vgl. Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (2014): Erlass zur Beschleunigung der Aufstellung und Prüfung von doppischen Jahresabschlüssen für die Haushaltsjahre bis einschließlich 2013

Nach Auffassung des Innenministeriums wird die Beschleunigung der Aufstellung der Jahresabschlüsse zu einer Ansammlung zu prüfender Jahresabschlüsse bei den Rechnungsprüfungsämtern führen. Deren Personalausstattung wird nicht ausreichen, um die große Anzahl von Jahresabschlüssen in einem angemessenen Zeitraum in der seitherigen Intensität zu prüfen. Vor diesem Hintergrund werden auch bei der Prüfung der Jahresabschlüsse vorübergehend Möglichkeiten für eine Beschleunigung in Betracht gezogen. Die Unabhängigkeit der Rechnungsprüfungsämter bei der Durchführung von Prüfungen ermöglicht es, „die Aufgabe unter Berücksichtigung des Verhältnisses zwischen Personalressourcen und Arbeitsvolumen in einem angemessenen Zeitrahmen zu erfüllen“³¹. Danach ist es bspw. möglich – bei gleichzeitiger Prüfung mehrerer Jahresabschlüsse einer Kommune – in den Einzelabschlüssen jeweils andere Prüfungsschwerpunkte festzulegen oder die Stichprobenquote zu verringern. Weiterhin können sachverständige Dritte (z. B. Wirtschaftsprüfer) einbezogen werden. Die hierdurch entstehenden Kosten können sich die Landkreise nach § 129 HGO von den kreisangehörigen Kommunen ausgleichen lassen.

c) Systematisierte, am risikoorientierten Prüfungsansatz ausgerichtete Jahresabschlussprüfung der Rechnungsprüfungsämter

Der Vermeidung des drohenden Prüfungsstaus dienen auch die Empfehlungen der Überörtlichen Prüfung aus dem Kommunalbericht 2013 vom 27. November 2013: Vor dem Hintergrund des sich aus der stark verzögerten Aufstellung der Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse ergebenden Prüfungsstaus hat die Überörtliche Prüfung gezielt die Prozesse in den Rechnungsprüfungsämtern der hessischen Großstädte und Sonderstatusstädte analysiert. Dabei empfahl sie den Rechnungsprüfungsämtern, eine systematische Prüfungsdurchführung zu gewährleisten und dabei einen risikoorientierten Prüfungsansatz konsequent zu verfolgen. Begonnene Prüfungen älterer Jahresabschlüsse sollten zeitnah abgeschlossen werden. Gegebenenfalls sollten Beanstandungen in den Feststellungen durch die Aufnahme von zusätzlichen Hinweisen oder gar Einschränkungen des Prüfungsurteils erfolgen. Sofern eine Beauftragung externer Wirtschaftsprüfer zum Abbau der Rückstände in Erwägung gezogen wird, hat das Rechnungsprüfungsamt gleichwohl für ausreichende und angemessene Prüfungsnachweise – vom Externen – zu sorgen. Es sollte sicherstellen, dass:

- der externe Prüfer über hinreichende Kenntnisse verfügt,
- das Rechnungsprüfungsamt in die Prüfungsplanung des externen Prüfers adäquat eingebunden ist,
- der externe Prüfer über ein weites Verständnis des Prüfobjekts verfügt,
- der externe Prüfer alle wesentlichen Risiken vollständig erfasst und durch geeignete Prüfungshandlungen abgedeckt hat.

Weiterhin schlug die Überörtliche Prüfung vor, bei dieser Zusammenarbeit auch einen Wissenstransfer sicherzustellen, um damit auch die selbstständige Prüfung der Jahresabschlüsse perspektivisch zu bewerkstelligen.³² Die Überörtliche Prüfung erachtet es zur Vermeidung weiterer Rückstände durch langwierige Prüfungen des Rechnungsprüfungsamts für zielführend, die Rechnungsprüfungsämter bereits frühzeitig im Aufstellungsprozess einzubinden (sog. Aufstellungsbegleitende Prüfung).³³

Die von den Rechnungsprüfungsämtern im Jahr 2014 erarbeiteten Mindeststandards für die Prüfung der Jahresabschlüsse greifen diesen Gedanken des risikoorientierten Prüfungsansatzes auf. Auf diese Art und Weise lassen sich die Prüfungsplanung und -durchführung stringent und damit auch zeitnäher bewerkstelligen.

3 Ausblick

Der Beitrag verdeutlicht die unterschiedlichen Fortschritte, aber auch Problemstellungen bei der praktischen Umsetzung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens auf die Doppik im Land Hessen und in seinen Kommunen. Neben dem früheren Einführungszeitpunkt ist dieser Fortschritt insbesondere auch auf die Reformautonomie des Landes zurückzuführen. So legt das Land selbstständig die Grundlagen für den Reformprozess im Haushaltsrecht fest. Demgegenüber können die Kommunen die Rahmenbedingungen bei der Einführung des doppischen Haushalts- und Rechnungswesens nicht autonom bestimmen. Sie können allenfalls auf die Entscheidungsprozesse des Landes einwirken.

Während auf Landesebene die praktische Umsetzung der Doppik weitestgehend abgeschlossen ist, befinden sich die hessischen Kommunen aktuell noch immer im Umstellungsprozess. Gegenüber dem vorgegebenen Zeitplan hinkt die Mehrheit der Kommunen noch hinterher. Allerdings verringert sich diese zeitliche Lücke durch die seitens des Landes, der kommunalen Familie und der Überörtlichen Prüfung ergriffenen Maßnahmen.

³¹ Vgl. Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (2014): Erlass zur Beschleunigung der Aufstellung und Prüfung von doppischen Jahresabschlüssen für die Haushaltsjahre bis einschließlich 2013

³² Vgl. Hessischer Rechnungshof (2013): Kommunalbericht 2013, (25. Zusammenfassender Bericht), LT-Drs. 18/7663, S. 148 ff.

³³ Vgl. Hessischer Rechnungshof (2014): Kommunalbericht 2014 (26. Zusammenfassender Bericht), LT-Drs. 19/801, S. 83 ff.

Sowohl auf staatlicher als auch auf kommunaler Ebene bedeutet die Änderung des Rechnungslegungsstils einen Paradigmenwechsel für die Verwaltung, der mit einem erheblichen personellen und finanziellen Mehraufwand verbunden ist. Für eine erfolgreiche Umsetzung einer solchen „Kulturrevolution“ sind u. a. Anpassungen der IT-Buchführungssysteme notwendig, da die in der kameralen Rechnungslegung verwendeten Fachsysteme meist nicht auf die von einer kaufmännischen Buchführung geforderten Informationen ausgerichtet sind. Daneben sind neue Informations- und Geschäftsprozesse zu entwickeln, die z. B. sicherstellen, dass stichtagsbezogene Informationen zur Abschlusserstellung bereitgestellt werden können.

Die Einrichtung eines doppischen Rechnungswesens macht in den meisten Fällen auch eine Änderung der Organisationsstrukturen notwendig. So wurden in Hessen bspw. zentrale Dienstleister in den Bereichen Bilanzierung (Hessisches Competence Center) und IT (Hessische Zentrale für Datenverarbeitung) oder auch ein Budgetbüro im Hessischen Landtag eingerichtet. Wesentlich für die erfolgreiche Umsetzung ist auch die Qualifikation des eingesetzten Personals, was sowohl durch neue Mitarbeiter als auch durch Schulungen des vorhandenen Mitarbeiterstamms insbesondere im Bereich IT und Rechnungswesen erreicht werden kann (Change Management als People Management).

Für die hessischen Kommunen ergeben sich neue dringende Herausforderungen aus der Aufstellungs- und Prüfungspflicht eines Gesamtabschlusses, in dem ab 2015 die Jahresabschlüsse der Kernhaushalte mit denen der Tochterunternehmen zusammenzufassen sind. Hier sollte rechtzeitig mit der Vorbereitung auf Ebene der Kommunen, der einzubeziehenden Unternehmen und der zuständigen Rechnungsprüfungsämter begonnen werden, um Prüfungsrückstände frühzeitig zu vermeiden. Durch eine aufstellungsbegleitende Prüfung des Gesamtabschlusses könnten zudem Fehlentwicklungen bereits im Vorfeld erkannt und entsprechend gegengesteuert werden.³⁴

Hinsichtlich der seit Jahren geführten Diskussion über die Vorteilhaftigkeit der Doppik, ist festzuhalten: Ohne Doppik ist eine vollständige Erfassung des tatsächlichen Ressourcenverzehr und damit eine Transparenz hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns nicht möglich.

Der Rechnungshof sieht den tatsächlichen Nutzen der neuen Verwaltungssteuerung maßgeblich darin, dass Politik und Verwaltung die gewonnenen Informationen als Grundlage ihrer Entscheidungen heranziehen und dadurch „besser“ – im Sinne von „ergebnisorientiert“ – steuern können.

Während in Deutschland die politische Diskussion noch über die Einführung der Doppik geführt wird, sind auf europäischer Ebene die Überlegungen für einheitliche Rechnungsführungsgrundsätze auf allen Verwaltungsebenen (European Public Sector Accounting Standards – EPSAS) weit vorangeschritten.³⁵ Der Rechnungshof bietet ein Forum für einen Erfahrungsaustausch mit Vertretern aus Politik, Wissenschaft, des Berufsstandes der Wirtschaftsprüfer, Vertretern der Kommunen, des Bundes und der Länder sowie von Eurostat mit dem Titel „Entwicklung der öffentlichen Rechnungslegung in Europa“.³⁶ Er wird auch eine künftige praktische Umsetzung der EPSAS konstruktiv kritisch begleiten.

³⁴ Vgl. Hessischer Rechnungshof (2013): Kommunalbericht 2013, (25. Zusammenfassender Bericht), LT-Drs. 18/7663, S. 170 f.

³⁵ vgl. Nowak/Ranscht-Ostwald/Schmitz (2015): European Public Sector Accounting Standards (EPSAS) – Mitteilung der Europäischen Kommission und Anforderungen an ein Framework, in: Der Konzern, Heft 1/2015, S. 16-24.

³⁶ Vgl. Hessischer Rechnungshof (Hrsg.), Entwicklung der öffentlichen Rechnungslegung in Europa, Wiesbaden 2014.

Verleihung der Ehrenmedaille des Sächsischen Rechnungshofs

Verehrte Gäste, ich freue mich, diesen speziellen Anlass nutzen zu können, um die Ehrenmedaille des Sächsischen Rechnungshofs zu verleihen. Seit 2011 ehrt der Sächsische Rechnungshof damit pro Jahr maximal drei Persönlichkeiten, die sich in der Finanzkontrolle oder der Haushaltswirtschaft – insbesondere des Freistaates Sachsen – Verdienste erworben haben. Die öffentliche Anerkennung von herausragenden Leistungen auf dem Gebiet der Finanzkontrolle oder Haushaltswirtschaft soll den hohen Stellenwert aufzeigen, den diese Arbeit im Freistaat Sachsen oder darüber hinaus für die Allgemeinheit hat und gegenüber engagierten Personen die besondere Wertschätzung zum Ausdruck bringen.

Dr. Wolfgang Voß Finanzminister des Freistaates Thüringen

Winston Churchill hat einmal gesagt: „Politiker denken an die nächsten Wahlen, Staatsmänner an die nächste Generation.“ Auf wenige trifft dieser Ausspruch so gut zu, wie auf die erste Persönlichkeit, die ich mit der Ehrenmedaille auszeichnen möchte: Dr. Wolfgang Voß. Der jetzige Thüringer Finanzminister war im Dresdner Finanzministerium über nahezu zwei Jahrzehnte mit dafür verantwortlich, dass der Sächsische Landtag Jahr für Jahr einen der solidesten Haushalte in Deutschland beschließen konnte.

Geboren 1949 in Hessen studierte er nach der Kaufmannslehre Volkswirtschaft. Das Diplomthema behandelt die Ausgaben im Bundeshaushaltsplan, seine Dissertation befasste sich mit dem Kommunalen Finanzausgleich. Auf die Theorie folgte die Praxis in Landtagsfraktionen und Landesministerien: Ab 1985 als wissenschaftlicher Referent der CDU-Bürgerschaftsfraktion in Hamburg und später in gleicher Funktion bei der CDU-Fraktion im Niedersächsischen Landtag. 1989 wurde er Referatsleiter im Niedersächsischen Finanzministerium. 1991 ging Wolfgang Voß dann nach Dresden, wurde unter Georg Milbradt Referatsleiter, Abteilungsleiter und Staatssekretär. Diese Funktion übte er unter fünf Finanzministern aus und war damit verantwortlich für Haushalt, Finanzausgleich und dafür, dass Sachsen weniger Kredite aufnahm als alle neuen Länder und die meisten alten.

Als Dr. Voß 1991 als Leiter des Referates „Kommunal Finanzen und kommunaler Finanzausgleich“ im Sächsischen Staatsministerium der Finanzen in den Dienst des Freistaates trat, hat er das FAG wesentlich mit entwickelt und damit die Grundlage für die stabilen Finanzbeziehungen zwischen Freistaat und Kommunen gelegt. Sachsen konnte 1992 als erstes der neuen Bundesländer dieses komplexe Finanzausgleichssystem mit Bedarfs- und Steuerkraftmessung einführen. Von 1993 bis 1995 leitete Dr. Voß das finanzpolitische Grundsatzreferat im sächsischen Finanzministerium und war entscheidend an der Einführung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes sowie der Bildung eines Beirates im FAG beteiligt. Durch den Gleichmäßigkeitsgrundsatz ist gewährleistet, dass Land und Kommunen gleichermaßen an der Entwicklung der Steuereinnahmen teilhaben.

Aus mir völlig unverständlichen Gründen scheuen sich die meisten Länder dieses, auf dem sog. Gleichmäßigkeitsgrundsatz 1 und 2 beruhende, sehr transparente und gerechte, System einzuführen. Für die sächsischen Kommunen ist im Blick zurück damit Verlässlichkeit und Ausgewogenheit zu konstatieren. Verfassungsbeschwerden hat das FAG grundsätzlich standgehalten.

1995 übernahm Dr. Voß die Leitung der Haushaltsabteilung. Durch innovative Verfahren der Haushaltsaufstellung, nicht zuletzt die Umstellung auf Doppelhaushalte, wirkte er ganz wesentlich und an herausragender Stelle an der Schaffung der rechtlichen Voraussetzungen für die erfolgreiche sächsische Finanzpolitik der vergangenen Jahre mit.

Zum 1. Januar 2000 wurde Dr. Voß unter dem damaligen Finanzminister Prof. Dr. Georg Milbradt zum Staatssekretär und Amtschef im Sächsischen Staatsministerium der Finanzen berufen. Er hat wesentlich die Verhandlungen zum Solidarpakt II und zur Neuordnung des Länderfinanzausgleichs mitgestaltet. Unter seiner Verantwortung kommt der sächsische Haushalt seit 2006 ohne Neuverschuldung aus. Im Sinne der Generationengerechtigkeit konnten die Pro-Kopf-Verschuldung durch Tilgung stabilisiert und in jüngster Zeit durch den Generationenfonds Zukunftslasten wirksam begrenzt werden. Dr. Voß reorganisierte die staatliche Bauverwaltung durch die Gründung des Staatsbetriebs „Sächsisches Immobilien- und Baumanagement“ (SIB).

Sehr verehrter Herr Dr. Voß, seit 2010 sind Sie nun Finanzminister des Freistaates Thüringen. Dort haben Sie das weiter auf den Weg gebracht, was Sie in Sachsen über Jahrzehnte mitgestaltet haben: einen soliden Haushalt. Das ist sicher keine leichte Aufgabe, Sie haben Sie jedoch mit der Ihnen eigenen Tatkraft bewältigt. Um noch einmal Winston Churchill zu zitieren: „Man löst keine Probleme, indem man sie auf Eis legt.“

Sehr geehrter Herr Minister Voß, Sie haben sich verdient gemacht um die Haushaltspolitik des Freistaates Sachsen. Deshalb verleihe ich Ihnen nun die Ehrenmedaille des Sächsischen Rechnungshofs. Herzlichen Glückwunsch!

Dr. Tassilo Lenk Präsident des sächsischen Landkreistages

Durch das Finanzausgleichsgesetz sind staatliche und kommunale Finanzpolitik eng miteinander verknüpft. Die von Ihnen, Minister Dr. Voß, mitgeprägten finanzpolitischen Linien im Freistaat Sachsen wären jedoch ohne die Unterstützung von kommunaler Seite nicht so erfolgreich gewesen. Deswegen möchte ich eine weitere Ehrenmedaille einem langjährigen, kompetenten und besonders engagierten Kommunalpolitiker überreichen, der in herausgehobener Position maßgeblich an einem guten Zusammenspiel von staatlicher und kommunaler Finanzpolitik beteiligt war und ist: der Präsident des Sächsischen Landkreistages Landrat Dr. Tassilo Lenk.

Tassilo Lenk ging 1967 nach seinem Abitur an die Humboldt Universität Berlin, um dort Veterinärmedizin zu studieren. Anschließend war er als praktizierender Tierarzt und ab 1990 als Amtstierarzt des Landkreises Oelsnitz tätig. Seine dort erworbenen Kenntnisse in der öffentlichen Verwaltung konnte er als Kommunalpolitiker nutzen: Ab 1992 zunächst als Stellvertreter, dann als Landrat des Landkreises Oelsnitz und nach den zwei Kreisgebietsreformen als Landrat des neuen, großen Vogtlandkreises.

Sehr geehrter Dr. Lenk, Sie sind nun seit mehr als 20 Jahren Landrat und haben neben den Kreisreformen auch eine umfassende Funktionalreform umgesetzt, wonach zahlreiche staatliche Aufgaben auf die neuen Landkreise übergegangen sind. Zudem sind Sie heute – fast auf den Tag genau – 6 Jahre Präsident des Sächsischen Landkreistages.

Gern will ich deshalb auch vorausschicken, dass Herr Dr. Lenk in seiner Funktion des Präsidenten die wohlverdiente Ehrung für die Landräte unseres Freistaates erhält. Herr Dr. Lenk ist einerseits primus inter pares, aber durch seinen persönlichen Einsatz, durch seine herausragende Fähigkeit der Moderation, durch die Nutzung der leisen Töne hat er die Familie der Landkreise in schwierigen Situationen mit sicherer Hand gesteuert und strukturelle Anpassungsprozesse mit Maß und Verstand in einer Zeit der Reformmüdigkeit gemeinsam mit seinen Kolleginnen und Kollegen zum Erfolg geführt. Denn die Mitte der 90er Jahre durchgeführte erste Kreisgebietsreform war überhaupt noch nicht überall verinnerlicht.

Es gibt in der Bundesrepublik wohl nur wenige Landräte, die in ihrer Amtszeit derart weitreichende Veränderungen umsetzen mussten, wie dies für die meisten sächsischen Landräte gilt.

Sie, lieber Herr Dr. Lenk, haben sich in ihrer Funktion als Landkreistagspräsident erfolgreich für die Interessen der Kommunen eingesetzt und haben als Mittler zwischen dem Freistaat Sachsen und den Landkreisen die Kontinuität der Finanzbeziehungen fortgesetzt. Gemeinsam mit dem damaligen Finanzstaatssekretär Dr. Voß und dem Präsidenten des Sächsischen Städte- und Gemeindetages ist der Vorsorgefonds verhandelt worden. Das heißt, die Kommunen legen in guten Zeiten Geld zurück, um auch in schlechten Zeiten handlungsfähig zu bleiben. Ohne diesen Fonds wäre eine Finanzstabilität der Kommunen während der Finanzkrise und der dabei wegbrechenden Einnahmen nicht zu erreichen gewesen.

Auch wir als Sächsischer Rechnungshof können auf eine verlässliche, konstruktive und überaus angenehme Zusammenarbeit mit Ihnen und dem Sächsischen Landkreistag zurückblicken. Besonders unsere Erhebungen, Diskussionen und Modellentwürfe, die im Rahmen einer Beratenden Äußerung mit Organisationsempfehlungen für die sächsischen Landkreise veröffentlicht wurde, wäre in dieser Form nicht möglich gewesen, wenn insbesondere Ihre Unterstützung als Präsident des Sächsischen Landkreistages nicht vorhanden gewesen wäre. Dies hat zur großen Akzeptanz dieses Projektes mit beigetragen und manchen Streitpunkt nicht eskalieren lassen. Seit nunmehr 25 Jahren gelingt es, dass sich kommunale und staatliche Seite über ihre finanzpolitischen Grundsätze einigen können. Dieser Verbund ist ein Markenzeichen sächsischer Politik und hat maßgeblich für die gute finanzpolitische Stellung des Freistaates und seiner Kommunen im bundesdeutschen Vergleich beigetragen. Für Ihren engagierten Beitrag zu diesem guten Zusammenspiel von Staat und Kommunen danke ich Ihnen in besonderem Maße. Mit der Verleihung der Ehrenmedaille des Sächsischen Rechnungshofs möchte ich dies nochmals unterstreichen.

Herzlichen Glückwunsch, Herr Präsident Dr. Lenk!

Prof. Dr. Thomas Lenk
Lehrstuhl Finanzwissenschaft an der Universität Leipzig

Einen weiteren Ehrengast möchte ich heute mit der Medaille ehren: Professor Dr. Thomas Lenk. Professor Lenk ist Direktor des Instituts für öffentliche Finanzen und Public Management an der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Leipzig. Zudem ist er Prorektor für Entwicklung und Transfer an der Universität Leipzig.

Verehrter Professor Lenk, als promovierter Wirtschaftsingenieur haben Sie sich bereits 1992 in Ihrer Habilitationsschrift zu „Reformbedarf und Reformmöglichkeiten des bundesdeutschen Finanzausgleichs“ mit öffentlichen Finanzen beschäftigt. Wie man schon vor 22 Jahren einen Blick auf ein hochbedeutendes Thema richten konnte, ist sehr bemerkenswert, zeigt aber auch, dass Sie schon immer mit beiden Beinen tief in finanzwissenschaftlichen Themen und Fragestellungen mit gravierender praktischer Relevanz gestanden haben.

Im Jahr 1993 folgten Sie dem Ruf an den Lehrstuhl für Finanzwissenschaft der Universität Leipzig und sind Gründungsmitglied der Fakultät. Sie tragen mit Ihrer Lehr- und Forschungstätigkeit im Bereich der Finanzwissenschaft maßgeblich zu einer wissenschaftlichen Unterlegung öffentlicher Haushaltswirtschaft bei. Insbesondere Fragestellungen bezüglich kommunaler Finanzen werden durch den Forschungsschwerpunkt Fiskalfinanzen vorangebracht.

Zudem erstellen Sie seit 2002 im Auftrag des Sächsischen Städte- und Gemeindetages den Gemeindefinanzbericht. Darin untersuchen Sie die Finanzlage der sächsischen Kommunalhaushalte und stellen die Entwicklungen auf der Einnahme- und Ausgabeseite ausführlich dar. Neben der aktuellen Einordnung der sächsischen Kommunen im bundesweiten und ostdeutschen Kontext analysieren Sie darin auch die Entwicklungen im längerfristigen Zeithorizont. Das ist umso bedeutsamer, da in den tagesaktuellen Betrachtungen die mittel- und langfristigen Trends schnell aus dem Blickfeld geraten. Der Gemeindefinanzbericht trägt damit maßgeblich zu einer sachlichen Diskussion der kommunalen Finanzsituation im Freistaat Sachsen bei und stellt auch für den Sächsischen Rechnungshof eine wichtige empirische Grundlage seiner Bewertungen dar.

Neben Ihrem wissenschaftlichen Engagement und Ihren zahlreichen beratenden Tätigkeiten für Bund, Länder und Kommunen, leiten Sie auch das Kompetenzzentrum für Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge und das ÖPP-Kompetenzzentrum an der Universität Leipzig.

Das Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge ist ein interdisziplinäres Wissenschaftszentrum, das mit hohem Praxisfokus die zentralen Aufgaben der Daseinsvorsorge analysiert. Das Zentrum fördert die Kommunikation und Kooperation zwischen Forschern und Akteuren aus Wirtschaft, Politik und Verwaltung. Es trägt damit zu einer nachhaltigen Interaktion von Wissenschaft und öffentlicher Wirtschaft bei.

Das „Öffentlich-Private-Partnerschaften-Kompetenzzentrum“ berät sächsische Kommunen zu Stärken und Schwächen sowie Chancen und Risiken von ÖPP-Projekten. Der Freistaat Sachsen hat 2011 als einziges Bundesland ein ÖPP-Zentrum an einer Universität angesiedelt. Damit transferieren Freistaat und Universität vorhandene wissenschaftliche Expertisen und Erfahrungswissen aus Theorie und Praxis der Öffentlich-Privaten Partnerschaften in eine zentrale Stelle und ermöglichen so eine unabhängige und neutrale Bewertung von ÖPP-Projekten.

Ich freue mich, dass der Sächsische Rechnungshof mit Professor Lenk einen Vordenker und Unterstützer zukunftsgerichteter öffentlicher Finanzwirtschaft ehren kann, der sich mit höchster Fachkompetenz für einen wissenschaftlichen Diskurs zu öffentlichen Finanzfragen einsetzt.

Herzlichen Glückwunsch, Professor Lenk, zur Verleihung der Ehrenmedaille!

Vita der Referenten und Ehrenpreisträger

Prof. Dr. Berit Adam

Professorin für Public Management an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin



Ausbildung

- 1994 - 2000 Studium der Betriebswirtschaftslehre an der Universität Hamburg, davon ein Auslandsjahr (1996-1997) an der London School of Economics
- 2003 Promotion zum Dr. rer. publ. an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften in Speyer bei Prof. Dr. Dr. h.c. (em.) Klaus Lüder zum Thema "Internationale Rechnungslegungsstandards für die öffentliche Verwaltung (IPSAS) und ihre Anwendbarkeit in Deutschland"

Berufliche Entwicklung

- 2004 - 2008 Tätigkeit als freiberufliche Beraterin vorwiegend im Bereich der Umstellung auf Doppik auf kommunaler Ebene
- seit 2008 Professorin für Public Management, insbesondere öffentliches Finanzmanagement an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin

Veröffentlichungen

Autorin zahlreicher Beiträge in Fachzeitschriften und Sammelbänden

Forschungsschwerpunkte

nationales öffentliches Haushalts- und Rechnungswesen
internationale Rechnungslegungsstandards für die öffentliche Verwaltung

Prof. Dr. Karl-Heinz Binus

Präsident des Sächsischen Rechnungshofs



geb. 15.09.1954 in Hilmersdorf
verheiratet, 2 Kinder

Ausbildung

1971 - 1974	Ausbildung zum Facharbeiter für Betriebsmess-, Steuer- und Regelungstechnik
1974 - 1978	Studium Elektroautomatisierungstechnik, Abschluss als Dipl.-Ing.
1991 - 1995	Studium Wirtschaftsingenieurwesen, Abschluss als Dipl.-Wirtsch.-Ing.
2001 - 2005	wirtschaftswissenschaftliches Promotionsstudium an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Abschluss als Dr. rer. pol.

Berufliche Entwicklung

1978 - 1983	Technischer Leiter
1983 - 1990	Bürgermeister
03/1990 - 09/1990	Mitglied der letzten, frei gewählten Volkskammer
10/1990 - 10/1994	Mitglied des Sächsischen Landtags
11/1994 - 02/1995	Angestellter beim Sächsischen Rechnungshof
seit 03/1995	Rechnungshofdirektor und Mitglied des Sächsischen Rechnungshofs, zuständig für die Überörtliche Kommunalprüfung, die Krankenhausbetriebsprüfung, für haushaltsrechtliche Grundsatzfragen, die Koordinierung der Gesamtrechnungspüfung und für Neue Steuerungsmodelle
09/2007	Wahl zum Vizepräsident des Sächsischen Rechnungshofs durch den Sächsischen Landtag
30.03.2010	Wahl zum Präsidenten des Sächsischen Rechnungshofs durch den Sächsischen Landtag

Dr. Edith Goldeband

Direktorin des Niederösterreichischen Rechnungshofs



geb. 1960 in Graz

Ausbildung

1978 – 1979	Abiturientenlehrgang an der Bundeshandelsakademie II in Graz
1979 – 1984	Studium der Rechtswissenschaften in Graz, danach Gerichtsjahr in Graz und Hartberg
1992 – 1994	Universität Wien, Hochschullehrgang "Akademisch geprüfter PR-Berater"

Berufliche Entwicklung

1986 – 30. Juni 2010	in verschiedenen Funktionen im Österreichischen Rechnungshof tätig
12/2003 – 01/2005	nebenberuflich Geschäftsführerin des Österreich-Konvents
ab 10.05.2006	Sektionschefin im Österreichischen Rechnungshof, zuletzt Sektion 5 Personal, Kommunikation, Verwaltung
25. 03.2010	Wahl zur Landesrechnungshofdirektorin durch den Landtag von Niederösterreich (einstimmig)
seit 01.07.2010	Direktorin des Niederösterreichischen Landesrechnungshofes

Veröffentlichungen (Auswahl)

Das Benchmarking – „Anregung“ zur Entdeckung aufgabenkritischer Maßnahmen, Jahrbuch der Internen Revision, 2013.
100 Jahre Finanzkontrolle in Niederösterreich, Schriftenreihe der NÖ Juristischen Gesellschaft, 2012.
Paradigmenwechsel in der Qualifikation der Gebarungsprüferinnen und Gebarungsprüfer in „Personalwesen in den städtischen Kontrolleinrichtungen“, Österreichischer Städtebund (Hrsg), 2012.
Qualitäts- und Wissensmanagement im Rechnungshof, in Verwaltung Innovativ, Ausgabe April 2009.
Der Österreich-Konvent aus der Sicht der Finanzkontrolle, Steirisches Jahrbuch für Politik 2004.

Kurt Grüter

Direktor der eidg. Finanzkontrolle a.D.



geb. am 16. September 1949 in Baar
verheiratet, 3 Kinder

Ausbildung

1973 volkswirtschaftliches Studium an der Universität St. Gallen
Abschluss mit Lizentiat

Berufliche Entwicklung

1974 - 1975 Assistent am Institut für Finanzwirtschaft und Finanzrecht an der Universität St. Gallen
1976 - 1978 Sachbearbeiter Finanzabteilung GD PTT
1978 - 1987 volkswirtschaftlicher Berater im Bundesamt für Konjunkturfragen
1987 - 1998 Chef der Sektion Finanzplanung und Budget der Eidg. Finanzverwaltung
ab 1993 Vizedirektor der Abteilung Finanzplanung, Budget, Rechnung der Eidg. Finanzverwaltung
1997 - 2005 Verwaltungsrat der Schweizerischen Unfallversicherung SUVA
1998 - 2013 Direktor der Eidg. Finanzkontrolle

seit 2014 Verwaltungsrat des Universitätsspitals Insel, Bern
seit 2014 Mitglied des Audit Committee der ICAO, Montreal
seit 2014 Stiftungsrat der Zertifizierungsstelle für gemeinnützige Organisationen ZEWO, Zürich

Arbeitsschwerpunkte

Controlling, betriebliches Rechnungswesen und Unternehmensplanung
Wirtschaftsförderung, Konjunkturprogramme, Technologiepolitik
Finanz- und steuerpolitische Grundsatzfragen, neue Finanzordnung, Finanzausgleich, ökologische Steuerreform, Regierungs- und Verwaltungsreform, Informatikprojekte
Finanzaufsicht mit Aspekten der Ordnungs- und Rechtmässigkeit sowie Wirtschaftlichkeit, Corporate Governance, Aufsicht internationaler Organisationen und Mitarbeit im UN-Panel of External Auditors sowie in schweizerischen Fachverbänden

Prof. Dr. Fritz Helmedag

Professor für Volkswirtschaftslehre (Mikroökonomie) an der TU Chemnitz



geb. in Tübingen

Ausbildung

1980	Studium in Tübingen und Stuttgart-Hohenheim
	Diplom-Ökonom
1985	Promotion
1991	Habilitation

Berufliche Entwicklung

	wissenschaftlicher Mitarbeiter an der RWTH Aachen
	Vertretung des Lehrgebiets für Allgemeine Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft in Aachen
seit 03/1993	Professor für Volkswirtschaftslehre (Mikroökonomie) an der TU Chemnitz

Forschungsschwerpunkte

Wettbewerbswirtschaft: Theorie und Politik
Produktions-, Wert- und Kapitaltheorie
Beschäftigungstheorie und -politik
Geschichte der ökonomischen Lehrmeinungen

Ralf Leimkühler

stellvertretender Geschäftsführer des Sächsischen Städte- und Gemeindetages



geb. am 18.12.1966 in Lemgo

Ausbildung

- 1986 - 1989 Stadtverwaltung Detmold, Abschluss: Diplomverwaltungswirt (FH)
- 1989 - 1993 Studium der Rechtswissenschaft in Bielefeld, Abschluss: 1. Staatsexamen
- 1994 - 1996 Referendariat, Abschluss: 2. Staatsexamen

Berufliche Entwicklung

- 1991 - 1998 Universität Bielefeld, zunächst studentische und wissenschaftliche Hilfskraft, später wissenschaftlicher Mitarbeiter an den Lehrstühlen der jur. Fakultät von Prof. Dr. Hans-Jürgen Papier und Prof. Dr. Joachim Wieland
- ab 1998 Referent im Sächsischen Städte- und Gemeindetag (Umwelt und Verkehr, später Grundsatzreferent)
- seit 2003 stellvertretender Geschäftsführer im Sächsischen Städte- und Gemeindetag

Dr. Tassilo Lenk

Präsident des Sächsischen Landkreistages



geb. am 16.06.1948 in Limbach-Oberfrohna
verheiratet, 2 Kinder

Ausbildung

1967 – 1972 Studium der Veterinärmedizin an der Humboldt-Universität in Berlin

Berufliche Entwicklung

	praktizierender Tierarzt
ab 1990	Amtstierarzt im Landkreis Oelsnitz
1992	stellvertretender Landrat im Landkreis Oelsnitz
Anfang 1993	Landrat im Landkreis Oelsnitz
seit 01.01.1996	Landrat des Vogtlandkreises
seit 2008	Präsident des Sächsischen Landkreistages

Prof. Dr. Thomas Lenk

Direktor des Instituts für Öffentliche Finanzen und Public Management



Ausbildung

- 1992 Erteilung der venia legendi für das Fach Volkswirtschaftslehre
- 1988 - 1992 Habilitation
Thema: 'Reformbedarf und Reformmöglichkeiten des bundesdeutschen Finanzausgleichs - Eine Simulationsstudie'
- 1985 - 1988 Promotion
Thema: 'Telearbeit - Möglichkeiten und Grenzen einer telekommunikativen Dezentralisierung von betrieblichen Arbeitsplätzen'
- 1978 - 1985 Studium des Wirtschaftsingenieurwesens (Fachrichtung Maschinenbau) an der Technischen Hochschule Darmstadt

Berufliche Entwicklung

- seit 2011 Prorektor für Entwicklung und Transfer der Universität Leipzig
- seit 2011 Direktor des ÖPP-Kompetenzzentrums Sachsen
- seit 2009 Direktor des Kompetenzzentrums für Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge
- 2006 - 2012 Direktor des Zentrums für internationale Wirtschaftsbeziehungen der Universität Leipzig
- seit 1994 Direktor des Instituts für Finanzen der Universität Leipzig, seit 2009 Institut für öffentliche Finanzen und Public Management
- seit 1993 Professur für Finanzwissenschaft an der Universität Leipzig
- 1986 - 1993 wissenschaftlicher Mitarbeiter bei Prof. Dr. Dr. h.c. Bert Rürup am Institut für Finanzwissenschaft an der Technischen Hochschule Darmstadt.

(Mit-) Herausgeberschaften

- seit 2009 Jahrbuch für öffentliche Finanzen
- seit 2008 Zeitschrift für öffentliche und gemeinnützige Unternehmen ZögU
- seit 2007 Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft
- seit 2006 Transformation. Leipziger Beiträge zu Wirtschaft und Gesellschaft
- seit 2000 Schriften des Instituts für Finanzen
- seit 1994 Arbeitspapiere des Instituts für Finanzen

Dr. Frank Nolden

Rektor der Fachhochschule Meißen



Ausbildung

1982 – 1984	Studium der Betriebswirtschaftslehre an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel (bis zum Vordiplom)
1984 – 1988	Studium der Rechtswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel und der Universität de Lausanne (CH)
1988	1. Juristische Staatsprüfung mit dem Wahlfach "Internationales Privatrecht, Familien- und Erbrecht"
1992	2. Juristische Staatsprüfung vor dem Hamburgischen Oberlandesgericht mit der Wahlfachgruppe „Staat und Verwaltung“
	Dissertation mit dem Thema "Die ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums am Beispiel des Naturschutzrechts", Betreuer: Prof. Schmidt-Jortzig, Prof. Alexy (Universität Kiel)

Berufliche Entwicklung

01.01.1993 – 31.03.1993	hauptamtlicher Dozent an der Verwaltungsfachhochschule Kiel-Altenholz, Fachbereich Kommunal- und Allgemeine Verwaltung
01.04.1993 – 12.07.1996	Dezernent für studentische und Studienangelegenheiten in der zentralen Verwaltung der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel
01.09.1996 – 31.03.2000	Sachgebietsleiter in der Steuerverwaltung der Freien und Hansestadt Hamburg in verschiedenen Finanzämtern
01.04.2000 – 31.05.2001	ständiger Vertreter des Kanzlers der Universität zu Köln
01.06.2001 – 30.06.2005	administrativer Geschäftsführer der UFZ – Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle GmbH, Leipzig
01.07.2005 – 30.06.2013	Kanzler der Universität Leipzig
01.07.2013 – 15.09.2013	Leiter der Stabsstelle Innenrevision im Sächsischen Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst
seit 16.09.2013	Rektor der Fachhochschule der Sächsischen Verwaltung, Meißen

Veröffentlichungen

Publikationen zu Themen der Universitätsmedizin und zum Hochschulrecht;
z. B.: Nolden/Rottmann (et.al.): Kommentar zum Sächsischen Hochschulgesetz, Berliner Wissenschaftsverlag, 2010

Institutionelles Verhältnis der Aufsichtsgremien von Hochschulen und Universitätsklinika, Gutachten erstellt im Auftrag der Deutschen Universitätskanzler, 2012/13

Prof. Dr. Gunnar Schwarting

Geschäftsführer des Städtetages Rheinland-Pfalz a.D



geb. 1949 in Hamburg

Ausbildung

Studium der Volkswirtschaftslehre und Geschichte an der Universität Hamburg

Berufliche Entwicklung

1982 – 1992 Beigeordneter und Stadtkämmerer der Stadt Frechen/Nordrhein-Westfalen
1992 – 2014 Geschäftsführer des Städtetages Rheinland-Pfalz
Honorarprofessor an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

Mitglied im finanzwissenschaftlichen Ausschuss des Vereins für Socialpolitik

Mitglied im Gutachterausschuss Finanzmanagement der KGSt

Veröffentlichungen

Autor mehrerer Fachbücher, zuletzt 2014 in 4. Auflage „Kommunales Kreditwesen“, sowie zahlreicher Fachbeiträge zu den Themen Kommunale Finanzen, Kommunale Wirtschaft, Personal und Organisation.

Dr. Tilmann Schweisfurth

Präsident des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern



geb. 1959 in Siegen/Nordrhein-Westfalen

Berufliche Entwicklung

seit Febr. 2010	Lehrbeauftragter an der Universität Rostock, Institut für Volkswirtschaftslehre, Lehrstuhl für Finanzwissenschaft
ab 1. Mai 2004	Präsident des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern
Januar 2002 - April 2004	Rechnungshofdirektor, Sächsischer Rechnungshof Abordnung zur Sächsischen Staatskanzlei (August 2002 - Februar 2003) als Leiter Leitstelle Wiederaufbau Augusthochwasser 2002
März 2000 - Dezember 2001	Leiter der Haushaltsabteilung, Sächsisches Staatsministerium der Finanzen
Juli 1997 - Februar 2000	Rechnungshofdirektor, Sächsischer Rechnungshof International Finance Corporation (November 1998 - Februar 1999), und World Bank (August 1999 - Dezember 1999), Washington D.C.
Mai 1994 - Juni 1997	Referatsleiter und stellv. Leiter der Haushaltsabteilung, Sächsisches Staatsministerium der Finanzen
Oktober 1992 - Mai 1994	European Bank for Reconstruction and Development, London
Mai 1991 - Sept. 1992	Bundesministerium der Finanzen
Januar 1990 - April 1991	Regierungspräsidium Düsseldorf mit Abordnung zum Deutschen Städtetag

Andreas Stark

2. Beigeordneter des Erzgebirgskreises



geb. 10. März 1962 in Crimmitschau
verheiratet, 3 Kinder

Ausbildung

1978 - 1981 Berufsausbildung mit Abitur (Messgerätewerk Zwönitz, Berufsschule Thalheim)
1982 - 1986 Studium „Technologie des elektronischen Gerätebaus“ an der Ingenieurhochschule Mittweida (Abschluss als Dipl.-Ing.)

Berufliche Entwicklung

1982 Tätigkeit als Fräser im Messgerätewerk Zwönitz
1986 - 1990 Prüftechnologe/Elektronikingenieur im Messgerätewerk Zwönitz
1990 - 1994 EDV-Beauftragter und stellvertretender Leiter des Hauptamtes der Stadtverwaltung Zwönitz
1994 - 07/2008 Beigeordneter im Landkreis Stollberg, zunächst Geschäftsbereich „Finanzen und Soziales“,
ab 01.01.2005 Geschäftsbereich „Finanzen, Hauptverwaltung, Soziales, Gesundheit, Jugend und Schulen“
seit 08/2008 Beigeordneter im Erzgebirgskreis, zunächst Geschäftsbereich „Jugend, Schulen und Sport“,
seit 01.05.2010 Geschäftsbereich „Haupt-, Finanz- und Schulverwaltung“

Markus Ulbig

Sächsischer Staatsminister des Innern



geb. 1964 in Zinnwald
verheiratet, 4 Kinder

Ausbildung

Ausbildung zum Funkmechaniker/Elektroniker
Studium an der Verwaltungs- und Wirtschaftsakademie in Dresden mit dem Abschluss als
Verwaltungs- und Betriebswirt (Diplom-VWA)
Studium der Wirtschaftswissenschaften an der Hochschule Zittau/Görlitz mit dem Abschluss
Bachelor of Arts "Unternehmensführung"

Berufliche Entwicklung

1983 - 1990 Arbeit als Funkmechaniker/Elektroniker
1990 - 1992 Büroleiter des Bürgermeisters von Pirna
1992 - 1999 Leiter des Bauordnungs-/Bauverwaltungsamtes in Pirna
1998 Ernennung zum Verwaltungsrat
1999 - 2001 Referent im Sächsischen Staatsministerium des Innern
ab 01.08.2001 Oberbürgermeister der Stadt Pirna
seit 30. 09 2009 Sächsischer Staatsminister des Innern

Dr. Wolfgang Voß

Thüringer Finanzminister a.D.



geb. am 16. Dezember 1949 in Zierenberg/Hessen

Ausbildung

1964 - 1967	kaufmännische Lehre in Kassel
1968 - 1972	Wirtschaftsgymnasium in Kassel
1972 - 1978	Studium der Volkswirtschaftslehre in Freiburg und Göttingen
1978	Examen als Diplom-Volkswirt
1990	Promotion an der Universität Göttingen zum Dr. rer. pol.

Berufliche Entwicklung

1978 - 1984	wissenschaftlicher Assistent am volkswirtschaftlichen Seminar der Universität Göttingen
1985 - 1986	wissenschaftlicher Referent der CDU-Bürgerschaftsfraktion in Hamburg
1986 - 1989	wissenschaftlicher Referent der CDU-Fraktion im Landtag Niedersachsens
1989 - 1991	Referent in der Haushaltsabteilung sowie Leiter des Referates »Kabinetts- und Parlamentsangelegenheiten« im Niedersächsischen Finanzministerium
1991 - 1993	Referatsleiter für »Kommunal Finanzen und kommunalen Finanzausgleich« im Sächsischen Staatsministerium der Finanzen (SMF)
1993 - 1995	Leiter des finanzpolitischen Grundsatzreferates im SMF
1995 - 1999	Leiter der Haushaltsabteilung im SMF
2000 - 2010	Staatssekretär und Amtschef im SMF
08.12.2010- 05.12.2014	Thüringer Finanzminister

Dr. Walter Wallmann

Präsident des Hessischen Rechnungshofs



geb. 26. Februar 1962 in Marburg

Ausbildung

1982	Praktikum bei Roussel Uclaf S.A., Paris
1982 – 1984	Banklehre bei Deutsche Bank AG, Köln
1984 – 1985	Bundeswehr, Luftwaffe, Grundwehrdienst
1985 – 1989	Studium der Rechtswissenschaften, Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main
1987	Praktikum bei Nestlé (Hills Brothers Coffee), San Francisco, Rechtsabteilung
1990	1. Juristisches Staatsexamen
1991 – 1994	Referendariat bei Landgericht und US-Anwaltskanzlei
1994	2. Juristisches Staatsexamen
1995	Promotion zum Dr. jur. in Marburg

Berufliche Entwicklung

1994 – 1996	Prokurist bei Deutsche Vermögensberatung AG, Frankfurt am Main,
1994	Zulassung zum Rechtsanwalt, Amtsgerichtsbezirk Idstein, Landgerichtsbezirk Wiesbaden
1996 – 1997	projektorientierte Tätigkeit bei Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), Frankfurt am Main
1997	Projektleiter, Prüfungsreferatsleiter, Hessischer Rechnungshof, Darmstadt
2011	Leiter der Abteilung „Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften“, Hessischer Rechnungshof, Darmstadt
2012	Ernennung zum Direktor beim Hessischen Rechnungshof
19. 03.2013	Wahl zum Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs auf Vorschlag der Landesregierung durch den Hessischen Landtag
28.06.2013	Ernennung zum Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs mit Wirkung vom 1. Juli 2013
23.01.2014	Ernennung zum Landesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung

Prof. Dr. Joachim Wieland LL.M.

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer



geb. 1951

Ausbildung

- 1984 Promotion mit der Dissertation „Die Freiheit des Rundfunks“
1989 Habilitation mit der Habilitationsschrift „Die Konzessionsabgaben“, *venia legendi* für Öffentliches Recht einschließlich Finanz- und Steuerrecht, Rechtsvergleichung

Berufliche Entwicklung

- 1984 – 1988 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Bundesverfassungsgericht
1988 – 1989 wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl Prof. Dr. Alexander Hollerbach, Seminar für Rechtsphilosophie und Kirchenrecht, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg im Breisgau
1989 – 1991 Lehrstuhlvertretungen an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster und an der Universität Bielefeld
1991 – 2001 Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht, Fakultät für Rechtswissenschaft, Universität Bielefeld
1996 – 1998 Prorektor für Personal und Finanzen
2001 – 2007 Professor für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht, Fachbereich Rechtswissenschaft, Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main
seit 2006 Mitglied des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen
seit 2007 Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer
2010 – 2011 stellvertretender Direktor der Bibliothek der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer
2010 – 2011 Prorektor der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer
seit 10/2011 Rektor der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer
2012 – 2014 Vorsitzender der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer e.V.

Nebentätigkeiten

- 2003 / 2004 Mitglied der Gemeindefinanzreformkommission des Bundes
2003 / 2004 Mitglied der Enquetekommission Kommunen des Landtags Rheinland-Pfalz
2003 / 2004 Mitglied der Gemeinsamen Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Reform der bundesstaatlichen Ordnung
2003 / 2005 Mitglied der Enquetekommission Verfassungsreform des Hessischen Landtags
2007 Sachverständiger für die Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Prozessvertretungen des Bundespräsidenten, des Bundestags, der Bundesregierung, von Landesregierungen und Kommunen vor dem Bundesverfassungsgericht, dem Bundesverwaltungsgericht und verschiedenen Landesverfassungsgerichten

Arbeitsschwerpunkte

Verfassungsrecht, Finanzverfassungsrecht, Steuerrecht, Öffentliches Wirtschaftsrecht

Fotos der Veranstaltung





Abbildungsverzeichnis

	Seite
Nachhaltige Haushaltswirtschaft	
Dr. Wolfgang Voß, Finanzminister des Freistaates Thüringen	15
Abbildung 1: Die Finanzpolitik ist nicht nachhaltig, wenn ...	18
Abbildung 2: Schuldenstandsquote ausgewählter Länder 2002, 2013 und 2015	18
Abbildung 3: Schulden der öffentlichen Haushalte in Deutschland - von 1950 bis 2014	20
Abbildung 4: Sinkende Schuldenstandsquoten durch jährlichen Haushaltsausgleich	21
Abbildung 5: Verfahrensweise zur Feststellung einer drohenden Haushaltsnotlage	23
Abbildung 6: Vergleich der Schuldenstandsquoten Deutschland 2002 und 2013	25
Abbildung 7: Bruttoverschuldung des Staates in % des BIP	25
Abbildung 8: Bundesebene	26
Abbildung 9: Anteil der Zinsausgaben aus den Gesamtausgaben	27
Abbildung 10: Entwicklung der Ausgaben ohne Zinersparnis	27
Abbildung 11: Nachhaltigkeit beim Bund?	28
Abbildung 12: Länderebene	28
Abbildung 13: Nachhaltigkeit bei den Ländern?	29
Abbildung 14: Beispiel Nordrhein-Westfalen	30
Abbildung 15: Nachhaltigkeit in Nordrhein-Westfalen?	30
Abbildung 16: Beispiel Thüringen	31
Abbildung 17: Nachhaltigkeit in Thüringen	31
Abbildung 18: Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Investitionsquoten	32
Abbildung 19: Ländervergleich - Anteil der Investitions- an Gesamtausgaben	33
Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die öffentlichen Finanzen	
Prof. Dr. Thomas Lenk, Lehrstuhl Finanzwissenschaft an der Universität Leipzig	41
Abbildung 1: Anteile von Altersgruppen in Deutschland von 1871 bis 2060.	42
Abbildung 2: Entwicklung der Bevölkerung zwischen 2009 und 2030 in Landkreisen und kreisfreien Städten.	43
Abbildung 3: Einwohnerzahlen in den Ländern Deutschlands von 2009 bis 2060.	44
Abbildung 4: Altersstrukturkostenprofile der kommunalen Gebietskörperschaften in Hessen 2005 und 2010.	46
Abbildung 5: Schulden der Länder und Gemeinden (2012).	47
Abbildung 6: Schuldenstand der Länder & Gemeinden/Gemeindeverbände in €/Einwohner (2000-2013).	47
Abbildung 7: Steuern der Länder nach dem Aufkommen je Einwohner in % des Durchschnitts.	48
Abbildung 8: Finanzkraftmesszahl nach Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen in % der Ausgleichsmesszahl.	49
Abbildung 9: Finanzkraft je Einwohner nach Länderfinanzausgleich und allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen und bei 100 % Anrechnung Gemeindesteuern pro Einwohner in €.	49
Abbildung 10: Vergleich von Schuldenstand und originärer Steuerkraft vor Umverteilung 2013.	50
Mit der Schuldenbremse zum Systemcrash	
Prof. Dr. Fritz Helmedag, Professor für Volkswirtschaftslehre (Mikroökonomie) an der TU Chemnitz	63
Abbildung 1: Brutto- und Nettoschulden ausgewählter Länder 2012	65
Abbildung 2: Staatliche Zinszahlungen ausgewählter Länder	65
Abbildung 3: Finanzierungssalden in Deutschland seit 1991	68
Nachhaltige kommunale Haushaltswirtschaft	
Ralf Leimkühler, stellv. Geschäftsführer des Sächsischen Städte- und Gemeindetages	75
Abbildung 1: Anteil der Zuweisungen an die Kommunen, gemessen an den „Bereinigten Gesamteinnahmen“ der Länder	76
Abbildung 2: Anteil der Zuweisungen an den Bereinigten Ausgaben der Kommunen	76
Abbildung 3: Durchschnittshebesätze Gewerbesteuer 2013 in %	78
Abbildung 4: Durchschnittshebesätze Grundsteuer B 2013 in %	78

Abbildung 5:	Vorsorgebildung in den Jahren 2009/2010 und 2013/2014 in Mio. €	79
Abbildung 6:	Bereinigte Ausgaben in € je Einwohner 2013	79
Abbildung 7:	Schulden der Kernhaushalte (einschließlich kreditähnliche Rechtsgeschäfte und Verbindlichkeiten aus LuL) in €/Einwohner	80
Abbildung 8:	Kassenkredite im Kernhaushalt in €/Einwohner	80
Neue Instrumente der Rechnungsprüfung		
Dr. Tilmann Schweisfurth, Präsident des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern		85
Abbildung 1:	Prüfungsspektrum der Rechnungshöfe	86
Rechnungshöfe und Politik		
Dr. Edith Goldeband, Direktorin des Niederösterreichischen Rechnungshofs		91
Abbildung 1:	Stachelschweine von Livia Retzl	91
EPSAS als Chance für eine Harmonisierung der öffentlichen Rechnungslegung		
Prof. Dr. Berit Adam, Lehrstuhl für Öffentliches Management an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin		105
Abbildung 1:	Exemplarische Aufwandsschätzung für die Umstellung	106
Praktische Umsetzung eines neuen Rechnungssystems auf Landesebene		
Dr. Walter Wallmann, Präsident des Hessischen Rechnungshofes		113
Abbildung 1:	Bilanz des Landes Hessen zum 31. Dezember 2013	115
Abbildung 2:	Entwicklung des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrags in der Bilanz des Landes Hessen	115
Abbildung 3:	Stand der Umstellung auf die Doppik (Herbst 2014)	119