

P R E S S E M I T T E I L U N G

Hamburg, den 5. Mai 2010

Rechnungshöfe des Bundes und der Länder einig:

Verfassungsrechtliches Schuldenverbot darf nicht umgangen oder ausgehöhlt werden

Auf ihrer Konferenz am 4. und 5. Mai 2010 in Hamburg haben sich die **Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder** unter dem Vorsitz des Präsidenten des Rechnungshofs des Freien und Hansestadt Hamburg, Herrn Dr. Jann Meyer-Abich, insbesondere mit der **Ausgestaltung der Schuldenregel in Bund und Ländern** befasst. Auch die **Standards für die staatliche doppelte Buchführung von Bund und Ländern** waren Beratungsgegenstand.

Das zweimal jährlich stattfindende Treffen dient dem Meinungsaustausch und der Abstimmung zwischen den Kontrollbehörden in wichtigen Fragen der Finanzkontrolle. Hieran beteiligen sich generell auch die Chefs der Rechnungshöfe der **Schweiz** und **Österreichs** sowie das deutsche Mitglied des **Europäische Rechnungshofs**.

Ausgestaltung der Schuldenregel in Bund und Ländern

Die Präsidentenkonferenz hat bereits mehrfach auf die Probleme hingewiesen, die sich aus der fortwährend steigenden Staatsverschuldung ergeben. Sie bewertet die Einrichtung der neuen verfassungsrechtlichen Schuldengrenzen für die Haushalte von Bund und Ländern als einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung. Es muss jedoch sichergestellt werden, dass das neue Regelwerk nicht durch Umgehungs- und Ausnahmetatbestände in seiner die Neuverschuldung begrenzenden Wirkung ausgehöhlt wird und dadurch neue Belastungen entstehen. Diese Gefahr besteht insbesondere durch Verlagerung von Schulden auf Sondervermögen, durch extensive Auslegung von Ausnahmetatbeständen oder durch überhöhte Kreditaufnahmen

im Übergangszeitraum bis 2019 (siehe den als **Anlage 1** beigefügten **Beschluss** der Präsidentenkonferenz). **Die Präsidentenkonferenz** will die Einhaltung des Neuverschuldungsverbotes durch Bund und Länder weiter kritisch verfolgen und dabei insbesondere die Arbeit des neu gegründeten Stabilitätsrats bei der Eindämmung der Staatsverschuldung begleiten.

Standards für die staatliche doppelte Buchführung von Bund und Ländern

Das Haushaltsgrundsätzegesetz eröffnet Bund und Ländern die Möglichkeit, ihre Haushalte alternativ zum bisher üblichen kameralen Rechnungswesen nach den Grundsätzen der staatlichen doppelten Buchführung (staatliche Doppik) zu führen. Eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe hat dazu Standards formuliert, die durch Verwaltungsvorschriften des Bundes und der Länder umzusetzen sind. Mit diesen Standards soll im Interesse von Transparenz und Vergleichbarkeit eine bundesweit einheitliche Verfahrens- und Datengrundlage für Kameralistik, Doppik und Produkthaushalte gewährleistet werden. **Die Präsidentenkonferenz** hat die wesentlichen Positionen der Rechnungshöfe dazu in den **anliegenden Hinweisen (Anlage 2)** zusammengefasst.

Präsident Dr. Meyer-Abich zieht für seine Amtsperiode als Vorsitzender der Präsidentenkonferenz eine positive Bilanz:

„Auf der Herbsttagung in Luxemburg haben wir mit dem Europäischen Rechnungshof diskutiert und Verständnis sowie Zusammenarbeit stärken können. Die Frühjahrstagung in Hamburg zeigt Wege, Umgehungsstrategien für das verfassungsrechtliche Verschuldungsverbot zu verhindern und Transparenz und Vergleichbarkeit bei der Reform des öffentlichen Rechnungswesens zu sichern.“

Für Rückfragen:

*Bernd Kritsch, Präsidialabteilung des Rechnungshofs, Tel. 040 / 428 23 - 1770
E-Mail: Rechnungshof@rh.hamburg.de, Internet: www.rechnungshof.hamburg.de*

**Erklärung der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe
des Bundes und der Länder zur Ausgestaltung der Schuldenregel
in Bund und Ländern vom 4. Mai 2010**

Die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben bereits mehrfach auf die Probleme hingewiesen, die sich aus der fortwährend steigenden Staatsverschuldung ergeben. Die Einrichtung der neuen verfassungsrechtlichen Schuldengrenze im Grundgesetz (GG) für die Haushalte von Bund und Ländern ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Es muss jedoch sichergestellt werden, dass die Verfassungsbestimmungen der neuen Schuldenregel durch ihre rechtliche und tatsächliche Umsetzung weder umgangen noch ausgehöhlt werden und dadurch entsprechende Belastungen für den öffentlichen Gesamthaushalt entstehen. Insbesondere können dies sein:

- Verlagerung von öffentlichen Kreditaufnahmen auf Sondervermögen oder bundes-/landeseigene Gesellschaften und juristische Personen des öffentlichen Rechts,
- Verlagerung der Verschuldung auf Kommunen und Sozialversicherungsträger,
- überhöhte Kreditaufnahme im Übergangszeitraum bis 2019,
- Flucht in Sonderfinanzierungen, wie z. B. unwirtschaftliche Vermögensveräußerungen mit anschließender Anmietung oder PPP-Maßnahmen für Investitionsprojekte,
- extensive Auslegung der Ausnahmetatbestände (Naturkatastrophen, außergewöhnliche konjunkturelle Notsituationen),
- Überschreitung der veranschlagten Kreditaufnahme im Vollzug.

Eine durchgreifende Haushaltskonsolidierung kann nur gelingen, wenn die Vorgaben für konjunkturelle Kreditaufnahmen sehr restriktiv gefasst und aufgenommene Kredite mit Hilfe eines konkreten Tilgungsplanes zurückgeführt werden. Nach Auffassung der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder kann das Neuverschuldungsverbot nur eingehalten werden, wenn Maßnahmen zur dauerhaften Entlastung der öffentlichen Haushalte frühzeitig umgesetzt werden. Sie empfehlen bereits im Zusammenhang mit der Aufstellung der Haushalte 2011/2012 Handlungskonzepte zur Umsetzung der notwendigen Schritte zu verabschieden.

Landesrechtliche Regelungen, die zielgerichtet zu einer Nullverschuldung führen, fehlen in vielen Fällen. Die nähere Ausgestaltung der Schuldenregel für die Länder sollten diese mit Blick auf Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen jetzt schaffen. Die Rechnungshöfe weisen darauf hin, dass die Haushaltsüberwachung nur auf Basis länderübergreifend vergleichbarer, objektiver und nicht gestaltbarer finanzwirtschaftlicher Kennzahlen erfolgen kann. Der neu gegründete Stabilitätsrat hat dabei und bei der Eindämmung der Staatsverschuldung eine wichtige Funktion.

**Hinweise der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe
des Bundes und der Länder zu den Standards staatlicher Doppik
vom 4. Mai 2010**

Durch § 1a des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG) eröffnet sich Bund und Ländern die Möglichkeit, ihre Haushalte alternativ zum kameralen Rechnungswesen nach den Grundsätzen der staatlichen doppelten Buchführung (staatliche Doppik) zu führen. Zum Zwecke der Konkretisierung dieser Grundsätze und um vom Handelsgesetzbuch (HGB) aufgrund der Besonderheiten der öffentlichen Haushaltswirtschaft abweichende Regelungen festzulegen, hat ein Bund-Länder-Gremium Standards staatlicher Doppik erarbeitet. Wesentliche Positionen dazu sind:

- Gemäß § 7a Abs. 1 HGrG folgt die staatliche Doppik den Vorschriften des HGB und den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung und Bilanzierung. Es ist sicherzustellen, dass von den Regelungen des HGB nur in besonders begründeten Ausnahmefällen abgewichen wird. Besonderheiten der öffentlichen Haushaltswirtschaft machen eine Abweichung nur dann erforderlich, wenn die aus der staatlichen Betätigung resultierenden Geschäftsvorfälle im Sachverhalt jenen aus der Privatwirtschaft nicht vergleichbar sind. Einzelne Regelungen der Standards, die diesen Anforderungen nicht entsprechen, sollten überarbeitet werden. Auch um die Reformziele der Doppikeinführung – insbesondere Transparenz des Ressourcenverbrauchs – zu erreichen, dürfen Praktikabilitätsgesichtspunkte nicht zum Maßstab gemacht werden. Sie können allenfalls Übergangsregelungen rechtfertigen.
- Zur Erstellung der Eröffnungsbilanz sehen die Standards staatlicher Doppik Erleichterungen vor. Insbesondere ist in Konkretisierung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung der Ansatz vorsichtig geschätzter Zeitwerte als fiktive Anschaffungs- und Herstellungskosten vorgesehen. Dadurch wird der Umfang stiller Reserven in angemessener Weise begrenzt und ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens- und Finanzlage gewährleistet. Erleichterungen, die die tatsächliche Vermögens- und Finanzlage nicht zutreffend abbilden, sind zu vermeiden.
- Die Standards staatlicher Doppik sehen den Einzelabschluss des Kernhaushalts, einen Bundes-/Landesabschluss unter Einbeziehung der rechtlich unselbstständigen Vermögen sowie einen Gesamtabschluss vor. Mit der Konsolidierung zu einem Bundes-/Landes- oder Gesamtabschluss wird eine transparente Übersicht über das Gesamtvermögen und die Gesamtschulden einer Gebietskörperschaft erreicht. Die in den Standards staatlicher Doppik getroffenen Regelungen stellen eine gute Grundlage hierfür dar. Der Überblick über das Gesamtvermögen und die Gesamtschulden sollte von allen Gebietskörperschaften zeitnah durch vergleichbare Abschlüsse hergestellt werden. Mit der Einführung der Doppik sollte ein Gesamtabschluss verpflichtend sein.
- Die Anwendung der Standards auf doppisch buchende juristische Personen des öffentlichen Rechts sowie Sondervermögen und Bundes-/ Landesbetriebe ist sinnvoll. Die notwendige Transparenz und die Vergleichbarkeit sind ansonsten nicht gewährleistet. Außerdem entspricht die Anwendung anderer Regelungen im Hinblick auf die bei der Konsolidierung erforderliche Angleichung nicht dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit.
- Die nach den Haushaltsordnungen bestehenden Beteiligungs- und Mitwirkungsrechte der Rechnungshöfe bleiben von der beratenden Mitwirkung des Bundes- und eines Landesrechnungshofes an der Erarbeitung der Standards unberührt. Um die wirkliche Wahrnehmung der gesetzlichen Mitwirkungsrechte sicherzustellen, sollten die in den Haushaltsordnungen vorgeschriebenen Beteiligungsverfahren mit den Rechnungshöfen möglichst frühzeitig durchgeführt werden.