

PRAKTIKER-DISKUSSION:

Schuldenbremse, Doppik, EPSAS – Beiträge zur Finanzstabilität?

Im Rahmen der 20-Jahre-Jubiläumsfeier der arf GmbH fand eine Diskussionsrunde zur Bedeutung der Schuldenbremse, dem Einfluss der Doppik und der Notwendigkeit einheitlicher europäischer Rechnungslegungsstandards (EPSAS) statt. Teilnehmer waren Hans Hinrich Coorssen, Amtsleiter Haushalt und Aufgabenplanung der Hamburger Finanzbehörde, Richard Höptner, Präsident des niedersächsischen Landesrechnungshofes, Harald Riedel, Stadtkämmerer der Stadt Nürnberg, und Dr. Ernst Wolowicz, Stadtkämmerer der Landeshauptstadt München. Die Moderation der Runde hatte Dr. Jörg Erdmann, Bereichsleiter und Gesellschafter der arf GmbH. Der Beitrag beleuchtet die unterschiedlichen Positionen und gibt einen Einblick in die aktuelle Praxis.

VON DR. JÖRG ERDMANN/DOROTHEA WEBER*

Die Schuldenbremse – ein geeignetes Instrument?

Seit Anfang der 2000er-Jahre hat Deutschland das geforderte Maastricht-Kriterium einer maximalen Staatsschuldenquote von 60 Prozent regelmäßig überschritten. Als Reaktion darauf hat die Bundesregierung im Jahr 2009 die Schuldenbremse beschlossen. Danach darf ab dem Jahr 2016 die strukturelle, also nicht konjunkturbedingte, jährliche Nettokreditaufnahme des Bundes maximal 0,35 Prozent des Bruttoinlandsproduktes betragen. Für die Länder wird die Nettokreditaufnahme ab dem Jahr 2020 ganz verboten. Ausnahmen von dieser Regelung sind nur bei Wirtschaftskrisen, Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen finanziellen Not-situationen vorgesehen.

Auch wenn sich die Schuldenbremse explizit nur auf Bund und Länder bezieht, ist davon auszugehen, dass auch die Kommunen unmittelbare Auswirkungen zu spüren bekommen werden. Auf der Einnahmenseite haben die Länder aufgrund der geringen steuerpolitischen Autonomie wenig Handlungsspielraum – und werden insofern zur Konsolidierung ihrer Haushalte auf Ausgabenkürzungen zurückgreifen. In der Konsequenz kann das bedeuten, dass die Länder in bestimmten Bereichen ihre Aufgabenwahrnehmung auf die Kommunen verlagern und so ihre Haushalte entlasten. Darüber hinaus erwartet der Deutsche Städtetag, dass die Länder zur Einhaltung der Schuldenbremse Landesinvestitionen an die Kommunen reduzieren werden, zum Beispiel in Form von Kürzungen von Fördergeldern und -programmen.

Trotz dieser zu erwartenden Auswirkungen betrachtet Harald Riedel die Schuldenbremse als richtiges Instrument zur richtigen Zeit, wenn zur Konsolidierung neben der Ausgabenseite auch ausreichende Einnahmen garantiert werden. Die jetzige Generation wird es aber nicht schaffen, die Investitionslücke zu schließen und alle Schulden abzubauen. Richard Höptner betonte, dass die Schuldenbremse dabei hilft, das Kernprinzip des kapitalistischen Wirtschaftswesens – den Aspekt der Insolvenz – auch für öffentliche Verwaltungen sichtbar zu machen. Dazu ist nach Ansicht der Diskutanten in erster Linie ein Umdenken der Politik erforderlich. Zu oft messen Politiker nach Hans Hinrich Coorssens Ansicht den Erfolg ihrer Politik an der Höhe der Ausgaben: Je mehr Geld ausgegeben wird, desto besser die Politik. Gleichzeitig sei auch das Einhalten der Schuldenbremse nicht immer ein Zeichen für erfolgreiche Politik. „Dass Hamburg die Schuldenbremse voraussichtlich problemlos einhalten kann, hängt auch damit zusammen, dass geplante Investitionen nicht oder zeitverzögert – Stichwort Elbphilharmonie – umgesetzt werden und so die Höhe der Ausgaben deutlich niedriger ist als ursprünglich im Haushalt angesetzt“, so Coorssen. Dr. Ernst Wolowicz verwies in diesem Zusammenhang auf die Gefahr von Desinvestitionen. Außerdem bedeute Generationengerechtigkeit, dass auch kommende Generationen einen Beitrag zu leisten hätten, ansonsten ergebe sich ein Ungleichgewicht: „Wenn



Dr. Ernst Wolowicz (Landeshauptstadt München), Dr. Jörg Erdmann (arf GmbH), Harald Riedel (Stadt Nürnberg), Richard Höptner (niedersächsischer Landesrechnungshof) und Hans Hinrich Coorssen (Freie und Hansestadt Hamburg) v. l. n. r.

Foto: arf

keine Schulden mehr zulässig sind, Vermögenswerte aber auch noch von zukünftigen Generationen genutzt werden, profitieren diese davon.“

Beitrag der Doppik zur Transparenz

Im zweiten Teil der Gesprächsrunde wurde die Frage diskutiert, inwieweit das doppelte Rechnungswesen Politik und Verwaltung durch die Schaffung von Transparenz bei der Steuerung unterstützt. Harald Riedel, der als Stadtkämmerer der Stadt Nürnberg seit 2005 Erfahrungen mit der Doppik hat, zieht ein positives Fazit und spricht sich gleichzeitig für eine deutschlandweite Vereinheitlichung der Rechnungslegungssysteme aus. Durch das Wahlrecht zwischen Kameralistik und Doppik ist in Bayern momentan nicht einmal ein Vergleich zwischen Nachbarkommunen gegeben. Auch die Landeshauptstadt München hat sich freiwillig für das doppelte Rechnungswesen entschieden. Stadtkämmerer Dr. Ernst Wolowicz bezeichnet die Kameralistik als deutschen Sonderweg, der weltweit einzigartig im negativen Sinne sei: „In einem vereinigten Europa kann es nicht sein, dass Deutschland als wichtigstes Land der EU einen kameralistischen Sonderweg geht.“

Dennoch warf Richard Höpftner, Präsident des niedersächsischen Landesrechnungshofs, die Frage auf, inwieweit die Doppik tatsächlich flächendeckend für mehr Transparenz gesorgt hat. Entgegen den positiven Erfahrungen von großen Kommunen wie München und Nürnberg habe sich die Informationslage in kleineren

Kommunen vielfach verschlechtert, weil aufgrund der personellen Situation und der verfügbaren Qualifikationen gerade in diesen Kommunen doppelte Jahresabschlüsse oftmals mit deutlichem Zeitverzug erstellt würden. Auch Dr. Ernst Wolowicz ist sich der Herausforderung, die die Doppik-Einführung oftmals für kleinere Kommunen darstellt, bewusst. Er sieht hier die Bundesländer in der Pflicht, die kommunalen Gebietskörperschaften auch mit finanziellen Mitteln zu unterstützen.

Trotz dieser offensichtlichen Grenzen bei der Umsetzung der Doppik betonte Hans Hinrich Coorssen das zutreffendere Bild, das die Doppik von der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage im Vergleich zur Kameralistik zeichnet. Im Moment könne hin und wieder der Eindruck gewonnen werden, dass die politischen Entscheidungsträger bei der Anwendung der Kameralistik bewusst Informationsdefizite in Kauf nähmen. Dabei stehe es außer Frage, dass ein Verzicht auf die Darstellung des Werteverzehrs im Bereich des Anlagevermögens, der zusätzlich entstandenen Pensionslasten oder der Verlustrisiken von Beteiligungen im Jahresabschluss einer Gebietskörperschaft keine geeignete Informationsgrundlage für Entscheidungen sein könne.

Chancen und Risiken von EPSAS

Auch im internationalen Kontext ist durch die jüngsten Staatsschuldenkrisen europäischer Länder deutlich geworden, dass die EU-Mitgliedsstaaten ihre Finanzstabilität zweifelsfrei nachweisen müssen und

dass in der Berichterstattung über die öffentlichen Finanzen mehr Transparenz und Vergleichbarkeit erforderlich sind. Vor diesem Hintergrund schlägt die Europäische Kommission die Einführung von harmonisierten periodengerechten europäischen Rechnungslegungsgrundsätzen für den öffentlichen Sektor vor (European Public Sector Accounting Standards – EPSAS). Dabei hält sie die bereits existierenden internationalen Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor (International Public Sector Accounting Standards – IPSAS) für eine geeignete Grundlage.

Über die mit einer EPSAS-Einführung verbundenen Chancen und Risiken sowie die dabei zu erwartenden Kosten und den Nutzen wird in Deutschland kontrovers diskutiert. Insbesondere bislang kameralbuchende Einheiten fürchten einen enormen Anpassungsbedarf, den eine verbindliche EPSAS-Einführung mit sich bringen würde. Eine Schätzung geht für erforderliche Beratungsleistungen, Anpassung oder Neuanschaffung geeigneter IT-Systeme, die Schulung des Fachpersonals und mehr von Kosten in Höhe von 2,7 Milliarden Euro bezogen auf die Bundesrepublik Deutschland aus. Des Weiteren verweisen Skeptiker darauf, dass die von Deutschland an Eurostat gemeldeten finanzstatistischen Daten den Anforderungen des europäischen Systems volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen weitgehend gerecht werden. Insofern sehen sie keine zwingende Notwendigkeit zu einer EPSAS-Einführung. Als weiteres Argument verwies Richard Höpftner auf die unterschiedlichen Ziele

Anzeige

Wie effizient ist Ihre Verwaltung?



Baas & Roost

Softwarelösungen für Träger der Beschäftigungsförderung, Bildung, Kinder- und Jugendhilfe und berufliche Rehabilitation

- Anwenderfreundliche und zentrale Datenverwaltung
- Qualitätssicherung durch standardisierte Arbeitsprozesse
- Geprüfter Datenschutz und Datensicherheit
- Zielgerichtete Maßnahmesteuerung durch valide Kennzahlen
- Elektronische Maßnahmeabwicklung mit der Bundesagentur (eM@w)

Baas & Roost

Baas & Roost Softwareberatung und Implementierung GmbH
Föder Weg 6
52072 Aachen

Tel: 0241 – 75 08 15 0
Fax: 0241 – 75 08 15 10
info@baas-und-roost.de
www.baas-und-roost.de

und Funktionen des öffentlichen im Vergleich zum privaten Rechnungswesen: Der in der Privatwirtschaft im Fokus stehende Gläubigerschutz spielt für das öffentliche Rechnungswesen keine Rolle.

Demgegenüber sehen Befürworter in einer Vereinheitlichung der Rechnungslegungsstandards eindeutige Vorteile: Harald Riedel sieht das kommunale Benchmarking als wesentliches Instrument eines Kämmerers an, um dem Stadtrat den Spiegel vorzuhalten. Auch kommen Untersuchungen zu dem Ergebnis, dass für bereits doppisch buchende Einheiten der zusätzliche Aufwand für eine EPSAS-Einführung gering ist. Dass die öffentliche Verwaltung im Gegensatz zur Privatwirtschaft nicht renditeorientiert handelt, ist aus Sicht von Dr. Ernst Wolowicz kein Argument gegen einheitliche Standards. Vielmehr seien diese Unterschiede bei

der Definition der Standards zu berücksichtigen. Hans Hinrich Coorssen unterstrich in diesem Zusammenhang die Notwendigkeit, dass Deutschland sich konstruktiv an der Definition der EPSAS-Normen beteiligen müsse, denn sonst könne es passieren, dass Europa Normen festlege, mit dem zum deutschen Verständnis nicht kompatibel sind.

Konstruktive Mitwirkung statt Verweigerung

Die Einführung der Schuldenbremse in Deutschland und die geplante europäische Harmonisierung des öffentlichen Rechnungswesens führen dazu, dass aktuell in den Verwaltungen das Thema „Doppik“ wieder intensiv und kontrovers diskutiert wird. Weitgehende Einigkeit besteht darüber, dass ein modernes

Haushalts- und Rechnungswesen die Voraussetzung für die Erreichung oder Einhaltung finanzieller Stabilität ist. Die Doppik schafft dabei die von allen geforderte Transparenz über die reale Vermögens- und Ertragslage der Gebietskörperschaften. Eine Standardisierung und Objektivierung der Datengrundlage des Haushalts- und Rechnungswesens verbessert die Vergleichbarkeit von Daten und kann Impulse für eine verbesserte Haushaltssteuerung und damit für mehr finanzielle Stabilität geben. Deutschland sollte die Diskussion über den Nutzen einer europäischen Harmonisierung des öffentlichen Rechnungswesens beenden und aktiv und konstruktiv an der Definition der EPSAS-Normen mitwirken.

* DR. JÖRG ERDMANN IST BEREICHSLEITER BEI DER ARF GMBH/DOROTHEA WEBER IST PROJEKTASSISTENTIN BEI DER ARF GMBH

DR. HORST KÖRNER PREIS:

Studentischer Wettbewerb zur Nachhaltigkeit

Die arf GmbH, eine mittelständische Unternehmensberatung für die öffentliche Verwaltung mit Hauptsitz in Nürnberg und einer Niederlassung in Hannover, hat in diesem Jahr in Gedenken an ihren verstorbenen Mitgründer erstmalig den Dr. Horst Körner Preis für studentische Abschlussarbeiten im Themenbereich „Nachhaltigkeit staatlichen Handelns“ verliehen. Die Preisverleihung fand im Rahmen der 20-Jahre-Jubiläumsfeier (siehe Beitrag) der arf GmbH im Mai 2015 im Mühltentheater Möhrendorf (bei Erlangen) statt. Den ersten Preis des mit insgesamt 3.500 Euro dotierten Wettbewerbs erhielten in diesem Jahr Fabian Liechti (Hochschule St. Gallen) für seine Masterarbeit „The Interplay between Sector-Specific Standard-Setting Organizations and Public Institutions“ und Andreas Glöckner (Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer) für seine Dissertation zum Thema „Neue Öffentliche Rechnungslegung“. Auf den dritten Platz wählte die Jury Michaela Stangl (Universität Linz) für ihre Arbeit „Gemeindefusionen. Mögliche Auswir-

kungen der Gemeindestrukturreform Steiermark anhand der Fallstudie Anger, Baidorf, Feistritz und Naintsch“. Eine Neuauflage des Wettbewerbs ist geplant. Details werden rechtzeitig unter [www.nach-](http://www.nachhaltigkeit-wettbewerb.de)

[haltigkeit-wettbewerb.de](http://www.nachhaltigkeit-wettbewerb.de) bekannt gegeben. In den kommenden Ausgaben der innovativen VERWALTUNG werden die Preisträger und ihre Beiträge ausführlich vorgestellt.



Jurymitglieder Peter Thumann, Prof. Dr. Kurt Promberger, Prof. Dr. Dennis Hilgers, Preisträgerin Michaela Stangl, Antje Körner (Ehefrau des verstorbenen Geschäftsführers Dr. Horst Körner), Preisträger Dr. Andreas Glöckner, Prof. Dr. Artur Friedrich, Dorothea Weber (beide Organisationsteam) v. l. n. r.

Foto: arf