

Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble stellt angesichts der Streitigkeiten unter den Ländern eine tiefgreifende Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen infrage. Wenn es keine Einigung der Länder über substanzielle Änderungen gebe, werde sich der Bund auf seine Zuständigkeiten konzentrieren, sagte Schäuble Anfang Juni am Rande der Vorstellung der Haushaltspläne des Bundes bis 2019.

Die Länder, so Staatssekretär Werner Gatzert, seien sich in den Verhandlungen bislang in nur einem Punkt einig: dass der Bund zahlt. „Doch wie man dahin kommt, das haben sie nicht aufgezeigt“, kritisierte der Staatssekretär jüngst auf dem Bundeskongress Haushalt und Finanzen des Behörden Spiegel.

Im Falle einer weiteren Blockade durch die Länder hat das BMF mittlerweile eine Rückfalllösung. Der Bund würde dann lediglich den ostdeutschen Ländern sowie der finanzschwachen Staaten Saarland und Bremen Bundeshilfen gewähren. Nichts weiter als eine „Drohkulisse“ sei das, hört man aus Finanzkreisen der betroffenen Länder. Doch der Bund gibt sich unanfällig: „Wir machen dann halt keine große Lösung“, so ein Sprecher des Bundesfinanzministeriums gegenüber unserer

**(B5/Lkm) Die Ministerpräsidentenkonferenz hatte am 11. Dezember 2014 beschlossen, dass Bund und Länder spätestens bis zur nächsten Besprechung mit der Bundeskanzlerin am 18. Juni 2015 ein Konzept für die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen erarbeiten sollen, das als Grundlage für das anschließende Gesetzgebungsverfahren geeignet ist. Wunschenken wie sich zeigte. Die Länder konnten im Juli keinen gemeinsamen Nenner finden. Der Bund und auch andere Verhandlungspartner reagieren mittlerweile entnervt.**

Zeitung. Doch auch im BMF würde man lieber eine Verhandlungslösung sehen. „Wir wollen das nicht. Wir wollen den Finanzausgleich transparenter und einfacher machen, brauchen aber auch eine Rückfalllösung.“

Sollte es tatsächlich zu keiner Einigung zwischen Bund und Ländern bis 2020 kommen, würde nach Auffassung von Staatssekretär Gatzert „die Welt nicht untergehen“. Das Einzige, was dann bliebe, wäre, dass man dann die bestehenden Regelungen entfristet würde. „Das wäre nicht das Schlechteste“, so Gatzert. Der Länderfinanzausgleich sei ein gutes System. Unterm Strich habe er gute Ergebnisse bei der Angleichung der Lebensverhältnisse erreicht.

**Frust und Unnachgiebigkeit**

Bis zum 10. Juli wollen bzw. sollen die Länder nun zu einer einvernehmlichen Lösung fin-



Bislang haben sich Länder und Bund noch nicht auf einen einvernehmlichen Vorschlag zur Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen einigen können – zu weit liegen die Forderungen der jeweiligen Verhandlungsteilnehmer untereinander. Foto: BS/C. Lanzl, fotolia.com

den. Bis dahin sieht sich der Bund erst einmal raus aus den Gesprächen.

Während die Mehrheit der Länder nach wie auf ihren Posi-

ten es mittlerweile mit den unzähligen Terminen für die Fertigstellung des Hauptstadtlufthafens BER aufnehmen, moniert ein Verfahrensteilnehmer möchte einfach nur noch einen Beschluss „egal wie er aussieht“, denn dann habe man endlich Planungssicherheit, gab ein Ländervertreter zu verstehen.

**Festgefahrene Standpunkte**

Doch den streitbaren Verhandlungsparteien geht es dabei nicht ausschließlich ums Geld. Der Bund hat das politische Ziel, keine Steuern zu erhöhen und deswegen mit der Integration des Solidaritätszuschlages in die Einkommenssteuer große Probleme. Bayern hingegen habe seinen Wählern versprochen, eine Entlastung beim horizontalen Finanzausgleich zu erringen. Auch Baden-Württemberg und Hessen wollen den Länderfinanzausgleich deutlich reduzie-

ren. Nordrhein-Westfalen pocht indes auf die Abschaffung des Umsatzsteuervorwegausgleiches. Hier wird ein Anteil der Umsatzsteuer der Länder (maximal 25 Prozent) dazu verwendet, die Finanzkraft der schwachen Länder der durchschnittlichen Finanzkraft aller Länder anzunähern. Ein Thema, das den ostdeutschen Ländern aber besonders am Herzen liegt. Sie warnen im Juni in einem gemeinsamen Brief an Finanzminister Schäuble vor der Abschaffung des Ausgleichstopfes. Für sie sei die unveränderte Fortführung des Umsatzsteuervorwegausgleichs „die maßgebliche Bedingung für einen tragfähigen Kompromiss zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“, schreiben die sechs Ministerpräsidenten in dem Brief, der dem Behörden Spiegel vorliegt.

Es scheint unwahrscheinlich, dass die 16 Länder in wenigen Tagen zu einer einvernehmlichen Lösung finden. Langsam aber sicher droht damit aus der anvisierten Reform nur noch ein Reformchen zu werden. Doch noch nicht alle haben die Hoffnung aufgegeben. Schäuble sieht der für Mitte Juli anvisierten gemeinsamen Stellungnahme der Länder jedenfalls schon „freudig und mit großer Erwartung entgegen“.

**Zwischen Harmonisierung und Staatsschuldenkrise**

Fachtagung zur Reform des staatlichen Rechnungswesens

**(B5) Das öffentliche Haushalts- und Rechnungswesen zwischen Europäischer Harmonisierung und anhaltender Staatsschuldenkrise. Erkenntnisse aus der 5. Hamburger Fachtagung zur Reform des staatlichen Rechnungswesens.**

Die Finanzkrise stellte Deutschland und die europäische Staatengemeinschaft vor völlig neue Herausforderungen, die Anlass sein müssen, die Aussagekraft der klassischen Instrumente der Haushaltsplanung und Rechnungslegung zu überprüfen. Vor diesem Hintergrund und angesichts der sich abzeichnenden Harmonisierungsbestrebungen der Europäischen Kommission hin zu einer standardisierten und vergleichbaren öffentlichen Rechnungslegung in Europa (EPSAS – European Public Sector Accounting Standards), veranstaltete die Finanzbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg in Kooperation mit der Helmut-Schmidt-Universität der Bundeswehr, dem Institut für Public Management Hamburg und der arf GmbH im Juni die 5. Hamburger Fachtagung zur Reform des staatlichen Rechnungswesens. Bei der zweitägigen Veranstaltung wurde unter der wissenschaftlichen Leitung von Prof. Dr. Dennis Hilgers die Ausgestaltung des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens angesichts unterschiedlicher existierender Standards (Kameralistik, staatliche Doppik, IFRS/IPSAS) und der EPSAS-Initiative der Europäischen Kommission vor dem Hintergrund der Schuldenkrise öffentlicher Haushalte diskutiert.

Plädoyer für die Reform des staatlichen Rechnungswesens unter besonderer Würdigung der hier zu erwählenden Anstrengungen der Länder Hamburg und Hessen.

Die Vorträge von Prof. Michael C. Burda PhD von der Humboldt Universität zu Berlin sowie von Prof. Dr. Michael Bräuninger von der Helmut-Schmidt Universität Hamburg verdeutlichten die gegenwärtige Verschuldungssituation und fragten nach Lösungsansätzen. Beide plädierten im Ergebnis für mehr Flexibilität für wirtschaftliche Aktivität und die damit verbundenen Wachstumspulse, um die Gesundheit der öffentlichen Finanzen wirksam zu unterstützen.

Dr. Alexandre Makaronidis, Leiter der Task Force EPSAS in der Generaldirektion EUROSTAT der Europäischen Kommission ging in seinem Vortrag auf die bisherige Entwicklung und die Motivation von Eurostat für die EPSAS-Initiative ein und betonte, dass diese auch für die neue Kommission von Bedeutung ist.

**Bedenken an IPSAS-Orientierung**

In den Vorträgen von Dr. Andreas Rüdinger vom Hessischen Rechnungshof und sowie von Philipp Häfner, Direktor bei dem Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg wurde deutlich, dass aus guten Gründen die Bedenken insbesondere an der konsequenten IPSAS-Orientierung der EPSAS bestehen. Rüdinger arbeitete die Notwendigkeit eines verbindlichen, als inhaltliche Deduktionsbasis dienenden EPSAS Rahmenkonzepts heraus, um hieraus künftige Standards konsistent und widerspruchsfrei aufbauen können und problematisierte u. a. die Passivierung einseitig gesetzlicher Verpflichtungen (z. B. Kindergeleit) oder die Bewertung von Pensionsrückstellungen (Fixierung des Diskontierungszinses). Häfner warb für eine dezidierte konsistente Position zu den Reformvorhaben der EU-Kommission, um ein an Prinzipien



„Ein funktions- und leistungsfähiges öffentliches Gemeinwesen bedarf eines einheitlichen auf die öffentliche Ressourcenknappheit ausgerichteten Haushalts- und Rechnungswesens. Dies sollte der Mindeststandard in Europa werden. Deshalb muss EPSAS als ein Baustein einer solchen Harmonisierung in Europa begriffen und pragmatisch vorangebracht werden“, betonte Prof. Dr. Dr. h.c. Dietrich Budäus in seinem Vortrag. Foto: BS/Finanzbehörde Hamburg

orientiertes Rahmenkonzept anstelle einer Sammlung von Einzelstandards („Case Law“) zu erreichen.

Erfahrungen mit internationalen Rechnungslegungsstandards aus der Schweiz stellte Claudia Beier, Leiterin des Rechnungswesens in der Finanzverwaltung des Kantons Zürich dar. Die Schweiz hat sich bereits seit zehn Jahren auf den Reformweg gegeben. Große Kantone und der Bund orientieren sich bereits an IPSAS. Die gegenwärtigen Reformen beziehen sich dabei insbesondere auf die angemessene bilanzielle Abbildung von Vorsorgeverpflichtungen und rücken die konsolidierte Rechnung in den Vordergrund.

Am zweiten Tag präsentierte Prof. Dr. Sonja Wüstemann von der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder) erste Ergebnisse einer gegenwärtig durchgeführten Studie zum Stand und

Perspektiven übergreifender Standards in Deutschland am Beispiel der EPSAS.

Um eine den öffentlichen Rechnungslegungszwecken entsprechende Ausgestaltung der EPSAS sicherzustellen, forderte Wüstemann eine konzeptionelle und inhaltliche Lösung der IPSAS von den IFRS. Die IPSAS müssten mit den handelsrechtlichen Grundsätzen als Würdigungsmassstab sorgfältig analysiert und problematisiert werden.

Helge C. Brixner, geschäftsführender Gesellschafter der arf GmbH, betonte in seinem Referat, dass er die EPSAS für die deutsche, nationale Ebene als die zweite, aber vielleicht auch letzte Chance für ein einheitliches und vergleichbares nationales Rechnungswesen sieht. Gerade in Zeiten sprudelnder Steuereinnahmen sei der Zeitpunkt günstig, sich um grundsätzliche Fragen eines modernen öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens in Deutschland zu kümmern. Als Mitglied der Geschäftsführung der SAP stellte Susanne Diehm ergän-

**Kommentar**

**Doppik und EPSAS im deutschen Interesse**

**(B5) Nicht nur die fachliche Diskussion um zweckmäßige Abbildungsregeln der Rechnungslegung bestimmen die Diskussion um die EPSAS, sondern weit mehr politische Interessen.**

Die EU-Kommission drängt auf eine Vereinheitlichung der Information über die öffentlichen Haushalte in Europa. Deutschland hat angesichts seiner Haftungsverpflichtungen in EU und Eurozone eigentlich ein vitales Interesse daran, dass die auf europäischer Ebene verfügbare Finanzstatistik aussagekräftiger wird. Stattdessen betreiben der Bund und die Mehrheit der Länder eine „Nabelschau“, die die – zugegebenermaßen kostenintensive – Umstellung ihres kameralen Kassensystems kreist. Demgegenüber wollen die

deutschen Reformländer selbstbewusst an der HGB-geprägten staatlichen Doppik festhalten und ein angelsächsisch-kasustisches Regelwerk vermeiden, was aber auf europäischer Ebene kein „Selbstläufer“ sein dürfte. Aus fachlicher Sicht lassen sich kaum überzeugende Argumente für das in Deutschland noch verbreitete kameralische Rechnungswesen finden. Es ist zu wenig informativ und verleitet Politiker dazu, künftige Generationen zu belasten. Politisch sollte es daher nicht um Verweigerung, sondern um Gestaltung

zund unterschiedliche technische Einführungsvarianten für die Unterstützung der EPSAS vor.

Der Finanzsenator der Freien und Hansestadt Hamburg Dr. Peter Tschentscher stellte in einem eindrucksvollen Vortrag den Reformprozess von den ersten Überlegungen zur Doppik bis zur strategischen Neuausrichtung des Haushalts in Hamburg vor, die mit der zum Jahreswechsel in Kraft getretenen doppelischen Landeshaushaltsordnung wirksam wurde. Mit ihren Regelungen für einen doppelischen Haushaltsausgleich wurde die erste doppelische Schuldenbremse eines Bundeslandes in Deutschland eingeführt.

Im Abschlussreferat hinterfragte Prof. Dr. Dennis Hilgers von der Universität Linz wen die Staatsbilanzierung adressiert und ob der Kapitalmarkt diese als Informationsquelle überhaupt nachfragt.

Auch aus demokratietheoretischen Gründen erschien ihm zusammenfassend der Bedarf nach einem kaufmännischen Rechnungswesen, das Ressourcenknappheit in einem Gemeinwesen valide abbilden kann, mehr denn je geboten.

Die Vorträge der Tagung sind unter [www.fachtagung-hamburg.de/abrufbar](http://www.fachtagung-hamburg.de/abrufbar).

Die EPSAS-Reformvorschläge im Sinne der wohlverstandenen Interessen von Bund und Ländern zu beeinflussen ist jetzt das Gebot der Stunde. Hierfür müsste jedoch als Grundvoraussetzung die Nabelschau beendet und ein kaufmännisches (doppisch) geprägtes Rechnungswesen akzeptiert werden, denn das liegt im deutschen Interesse.

Dr. Ulrich Bergmoser, Geschäftsführer des Instituts für Public Management Hamburg GmbH