

Manfred Plaetrich

Präsident
des Rechnungshofes des Saarlandes
als
Vorsitzender der Konferenz
der Präsidentinnen und Präsidenten
der Rechnungshöfe des Bundes
und der Länder

66121 Saarbrücken, 31.05.2007
Bismarckstraße 39 - 41
Telefon 0681 / 501-5760
Fax 0681 / 501-5799
m.plaetrich@rechnungshof.saarland.de

Kommission von Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen
c/o Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin

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

Arbeitsunterlage
009

Gutachten der Rechnungshöfe zu Verwaltungsthemen Schreiben der Vorsitzenden der Kommission vom 20.04.2007

Anlage

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Dr. Struck,
sehr geehrter Herr Vorsitzender Oettinger,

in ihrer zweiten Sitzung am 29. März 2007 hat die Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen beschlossen, den Bundesrechnungshof einerseits und die Rechnungshöfe der Länder andererseits zur Vorbereitung einer Anhörung, die am 8. November 2007 stattfinden soll, um je ein Gutachten zu bitten. Die Gutachten sollen sich auf die Verwaltungsthemen aus der Themensammlung beziehen und Grundlage zur Vorbereitung der Anhörung, aber auch für die weiteren Beratungen der Kommission zu den Verwaltungsthemen insgesamt sein. Mit Schreiben vom 20. April 2007 haben Sie mir als derzeitigem Vorsitzenden der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder diesen Wunsch der Kommission übermittelt. Wir bedanken uns, dass Sie uns Gelegenheit geben, uns im Rahmen der Föderalismusreform zu äußern.

Die Präsidentenkonferenz hat sich auf ihrer Sitzung vom 2. bis 4. Mai 2007 in Mettlach/Saarland ausführlich mit dieser Bitte der Kommission beschäftigt. Als Ergebnis unserer Beratungen teile ich für die Rechnungshöfe der Länder Folgendes mit:

Nach den insoweit übereinstimmenden Landeshaushaltsordnungen (§ 88 Abs. 2 bzw. 3) kann jeder Landesrechnungshof seinen Landtag bzw. seine Landesregierung aufgrund von Prüfungserfahrungen beraten. Einige Landeshaushaltsordnungen (§ 88 Abs. 3 bzw. 4) sehen zudem vor, dass der jeweilige Landesrechnungshof sich auf Ersuchen den Landtages bzw. der Landesregierung gutachterlich zu Fragen zu äußern hat, deren Beantwortung für die Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln oder für die Haushalts- und Wirtschaftsführung des jeweiligen Landes von Bedeutung sind. Vor dem Hintergrund dieser landesrechtlichen Regelungen und ihrer Begrenzung auf den Landeshaushalt bitten wir um Verständnis, dass

die Landesrechnungshöfe ein gemeinsames Gutachten zu dem von der Kommission gewünschten Themenkomplex nicht abgeben können.

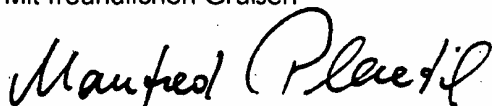
Die Präsidentinnen und Präsidenten der Landesrechnungshöfe sind mit einer Ausnahme auch nicht Beauftragte für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung. Lediglich den Präsidenten des Hessischen Rechnungshofes hat die Landesregierung in Anlehnung an die entsprechende Praxis des Bundes zum Landesbeauftragten für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung bestellt. Der Präsident des Bundesrechnungshofes wirkt in seiner Eigenschaft als Bundesbeauftragter für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung durch Vorschläge, Gutachten oder Stellungnahmen auf eine wirtschaftliche Erfüllung der Bundesaufgaben hin. In Ermangelung einer entsprechenden Beauftragung können sich die Präsidentinnen und Präsidenten der Landesrechnungshöfe auch nicht aus dieser Funktion heraus, wie von der Kommission gewünscht, gutachterlich äußern.

Soweit Prüfungserfahrungen vorliegen, werden die Landesrechnungshöfe diese der Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen im Wege der Beratung gerne zur Verfügung stellen. Es ist beabsichtigt, Prüfungsergebnisse zu den Verwaltungsthemen, die für die Arbeit der Kommission relevant sein könnten, zu sammeln und der Kommission zu übersenden. Diese Zusammenstellung wird zurzeit vorbereitet, die Arbeiten werden aber bei 16 beteiligten Landesrechnungshöfen noch einige Zeit in Anspruch nehmen. Die entsprechenden Unterlagen werden der Kommission mit einem weiteren Schreiben zugeleitet werden. Dabei weise ich schon jetzt darauf hin, dass wegen der unterschiedlichen Verhältnisse in den Ländern die von den einzelnen Landesrechnungshöfen gemachten Prüfungserfahrungen durchaus unter verschiedenen Blickwinkeln zustande gekommen sind. Die festgestellten Sachverhalte können daher nicht ohne weiteres auf das gesamte Bundesgebiet übertragen werden, die vorgenommenen Bewertungen geben die Position des jeweiligen Landesrechnungshofes wieder. Im Übrigen halten sich die Rechnungshöfe bei der Bewertung von politischen Fragen bewusst zurück, so dass Beiträge zur politischen Diskussion mit Sicherheit nicht zu erwarten sind.

Zum Komplex der Finanzthemen liegen bei allen Rechnungshöfen Prüfungserkenntnisse vor, insbesondere zu Fragen der Staatsverschuldung. Mit der Entwicklung und Bekämpfung der Verschuldung haben sich die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe auf ihrer Frühjahrstagung vom 3. bis 5. Mai 2004 in Hildesheim beschäftigt. Als Ergebnis ihrer Beratung haben sie Bund und Länder aufgefordert, die weitere Staatsverschuldung zu stoppen. Einen Abdruck dieses Beschlusses darf ich mir erlauben, diesem Schreiben als Anlage beizufügen.

Abschließend möchte ich darauf aufmerksam machen, dass der Vorsitz der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder jährlich wechselt. Ab dem 01.07.2007 wird der Präsident des Rechnungshofes der Freien Hansestadt Bremen, Herr Lothar Spielhoff, den Vorsitz der Präsidentenkonferenz innehaben und damit auch Ansprechpartner im weiteren Schriftwechsel sein.

Mit freundlichen Grüßen



Plaetrich

Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder fordern Stopp der Staatsverschuldung

1. Die Verschuldung der öffentlichen Haushalte in Deutschland hat mit rd. **1,3 Billionen Euro** bedrohliche Ausmaße angenommen. Rechnerisch entfällt auf jeden Einwohner Deutschlands - gleich welchen Alters - eine Schuldenlast von rd. 16.000 Euro. Das **Finanzierungsdefizit** der öffentlichen Haushalte war im letzten Jahr mit rd. **82 Mrd. Euro** oder rd. 3,9 Prozent des Bruttoinlandsprodukts so hoch wie nie zuvor. Das Ziel, einen ausgeglichenen Staatshaushalt mittelfristig zu erreichen, haben der Bund und die überwiegende Zahl der Länder aufgegeben.
2. Die Entwicklung der öffentlichen Verschuldung wird in ihrer Dramatik immer noch unterschätzt. Die Folgen der fortwährenden Aufnahme neuer Schulden in den letzten 30 Jahren sind jedoch unübersehbar. So steigt die Zinslast in den Haushalten von Bund, Ländern und Gemeinden immer weiter an. Fast 16 Prozent der Steuereinnahmen in den Haushalten der Gebietskörperschaften müssen allein für Zinsen verwendet werden. Aufgrund der ungünstigen demografischen Entwicklung werden sich die Sozialausgaben weiter drastisch erhöhen. Zudem beanspruchen die Personalausgaben insbesondere bei Ländern und Gemeinden einen hohen Anteil der Gesamtausgaben, wobei vor allem die Versorgungsausgaben für das Personal deutlich ansteigen werden. Hierdurch werden die finanzwirtschaftlichen **Gestaltungsspielräume zunehmend eingeschränkt**. Immer weniger Haushaltsmittel stehen für die Finanzierung zukunftsrelevanter Aufgaben, wie des weiteren Auf- und Ausbaus einer leistungsfähigen Verkehrs-, Forschungs- und Bildungsinfrastruktur, zur Verfügung.
3. Die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder betrachten die Verschuldungsentwicklung mit höchster Sorge. Ein Ausweg aus dieser „**Schuldenfalle**“ wird immer schwieriger. Erforderlich ist ein schnelles und entschlossenes Handeln der politisch Verantwortlichen des Bundes, der Länder und Gemeinden, um die finanziellen Freiräume für zukunftsgerichtete Aufgaben wieder herzustellen. An dem Ziel eines ausgeglichenen Haushalts ohne Nettoneuverschuldung und - daran anschließend - einer Tilgung der aufgehäuften Schulden muss mit konkreten Maßnahmen konsequent festgehalten werden. Es ist nicht zuletzt ein Gebot der sozialen und wirtschaftlichen Gerechtigkeit, geordnete Staatsfinanzen zu schaffen. Die nachfolgenden Generationen müssen ihre Lebensbedingungen eigenverantwortlich gestalten können.
4. Wichtige Konsolidierungsschritte wurden zum Jahresende 2003 unternommen. Die bisherigen Maßnahmen reichen aber nicht aus, um mittel- und langfristig tragfähige Haushalte zu erhalten. Dennoch mehren sich die Stimmen, die den eingeschlagenen Konsolidierungskurs als zu weitgehend empfinden und Korrekturen fordern. Dem halten die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder entgegen, dass die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte - neben anderen Reformmaßnahmen - ein wesentliches Element ist, um die **Handlungsfähigkeit der öffentlichen Hand** und der **sozialen Sicherungssysteme** nachhaltig zu gewährleisten.

5. Bei der Bekämpfung der Staatsverschuldung sind nach Auffassung der Rechnungshöfe vor allem folgende Gesichtspunkte zu beachten:
- Die weitere **Konsolidierung** muss **langfristig wirken** und in eine auf **Dauer angelegte Reformstrategie eingebettet** sein.
 - Die **Planung** der öffentlichen Haushalte muss **realitätsnäher** sein. Es ist nicht akzeptabel, wenn Finanz- und Haushaltspläne bereits kurz nach ihrer Verabschiedung riesige „Haushaltslöcher“ in Form von Einnahmeausfällen und Mehrausgaben aufweisen und sich hierdurch die bereits eingeplanten Finanzierungslücken noch einmal drastisch vergrößern. Das schadet der Glaubwürdigkeit der Haushalts- und Finanzplanung. Den Planungen sollten daher **vorsichtige Annahmen** zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und zu ihren Auswirkungen auf die öffentlichen Einnahmen und Ausgaben zugrunde gelegt werden. Haushaltsrisiken dürfen nicht verdrängt, Chancen nicht überzeichnet werden. Gegebenenfalls sind durch vorsichtige Veranschlagung Reserven zum Ausgleich für mögliche künftige Haushaltsbelastungen vorzusehen.
 - Die geltenden gesetzlichen Regelungen zur Begrenzung der Schuldenaufnahme waren weitgehend unwirksam, weil die für die Höchstgrenzenberechnung des Artikels 115 Grundgesetz und der vergleichbaren Vorschriften der Länder maßgebliche Investitionssumme zu weit gefasst und die **Kreditobergrenze** nach dem Verständnis der Finanzverwaltungen nur bei der **Haushaltsaufstellung** zu beachten ist. Die Forderungen der Rechnungshöfe, den Investitionsbegriff zumindest so einzugrenzen, dass Wertverluste und Vermögensveräußerungen sowie Darlehensrückflüsse und die Inanspruchnahme von Gewährleistungen von der Investitionssumme abgesetzt, Doppelzahlungen vermieden und Kredite durch die tatsächlich getätigten Investitionen begrenzt werden, blieben unbeachtet (Beschluss der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 7. bis 9. Mai 2001).
 - Eine zu entwickelnde **neue nationale Verschuldungsregel** mit mehr „Biss“ sollte in wirtschaftlichen Normalzeiten keine Haushaltsfinanzierung durch Kredite erlauben. Soweit die Aufnahme von Krediten jedoch ausnahmsweise – etwa in wirtschaftlichen Krisenzeiten – zugelassen wird, wäre die **Tilgung** dieser Kredite bereits bei der Schuldenaufnahme verbindlich zu regeln. Mittel- bis langfristig sind **Haushaltsüberschüsse** anzustreben, damit begonnen werden kann, den riesigen Schuldenberg abzutragen.
 - Zu einer nachhaltigen Konsolidierung gehört insbesondere eine **aufgabenkritische Überprüfung** des Spektrums staatlicher Tätigkeiten mit dem Ziel einer Konzentration auf Kernaufgaben. Auch der Verwaltungsapparat selbst verfügt trotz der bislang auf den Weg gebrachten Reformen noch über erhebliche **Effizienzpotentiale**. Wichtige Bausteine eines modernen Verwaltungsmanagements sind z. B. der Abbau bürokratischer Hemmnisse, eine verursachungsgerechte Kostenanlastung sowie die Nutzung betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente.
 - Die Konsolidierung der Ausgaben muss zuvorderst bei den **konsumtiven Leistungen, Standards und Rechtsverpflichtungen** des Staates ansetzen. Dies umfasst auch eine Reform der **sozialen Sicherungssysteme**, ohne die eine Sanierung der öffentlichen Haushalte nicht gelingen kann.

- Der Staat benötigt zur Finanzierung seiner vielfältigen öffentlichen Aufgaben eine **verlässliche Einnahmenbasis**. Deshalb ist eine Stabilisierung der Steuereinnahmen durch **verbreiterte Besteuerungsgrundlagen** im Zusammenhang mit einer **Vereinfachung des Steuersystems** anzustreben. Dies würde dazu beitragen, die hohen Fehlerquoten bei der Anwendung des immer komplizierter gewordenen Steuerrechts im Verwaltungsvollzug zu vermindern. Zudem ist den hohen Einnahmeausfällen aufgrund von Steuerbetrug und Steuerumgehung entschieden entgegenzutreten. Dadurch könnte im Ergebnis mehr **Steuergerechtigkeit** für den einzelnen Steuerpflichtigen erreicht werden. An Stelle der Steuerfinanzierung oder ergänzend dazu sind **alternative Einnahmequellen** in Betracht zu ziehen, die auf den Kreis der Nutzer von Leistungen der öffentlichen Hand abstellen.
 - Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte ist eine **gesamtstaatliche Aufgabe**, bei der alle Gebietskörperschaften zusammenwirken müssen. Im Rahmen der vorgesehenen **Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung** müssen Bund und Länder daher Wege finden, Bundes- und Landesaufgaben zu entflechten, die Steuerverteilung zu vereinfachen, einen wirksameren Steuereinzug sicherzustellen sowie die nationale Umsetzung der **europäischen Stabilitätsverpflichtungen** deutlich besser abzustimmen.
6. Deutschland hat in der Finanzpolitik **kein grundlegendes Erkenntnisproblem**. Es gibt eine Fülle von Analysen und zielführenden Vorschlägen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte. Sie reichen von den Jahresgutachten des Sachverständigenrates, den Gutachten der wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute bis zu den regelmäßigen Expertisen der Deutschen Bundesbank und der Europäischen Zentralbank. Auch ~~die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder geben den Parlamenten und Regierungen~~ auf der Grundlage ihrer Prüfungserkenntnisse regelmäßig Hinweise dafür, wie die begrenzten Haushaltsmittel wirtschaftlich und sparsam eingesetzt werden können. Die grundsätzlichen Entscheidungen zur **Umsetzung** vorhandener Konsolidierungsvorschläge und -konzepte sind Sache der Politik.

Hildesheim, 4./5. Mai 2004